

948  
25.



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
Seminario de Derecho Constitucional y Amparo

“PROSPECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SU APLICACION EN MEXICO”

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADA EN DERECHO  
P R E S E N T A:  
GRACIELA C. STAINES VEGA



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Ciudad Universitaria

FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARIA AUXILIAR DE  
EXAMENES PROFESIONALES 1993



## **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.

**PROSPECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS  
Y SU APLICACION EN MEXICO**

**INDICE**

	<u>Pag.</u>
<b>I. HACIA LA CONCEPCION DE LOS DERECHOS HUMANOS.</b>	
a) Delimitación conceptual de los Derechos Humanos	1
b) La fundamentación de los Derechos Humanos	26
c) El proceso de positivación de los Derechos Humanos	52
d) La figura del Ombudsman y sus características	68
<b>II. PANORAMA HISTORICO DE LOS DERECHOS HUMANOS.</b>	
a) Antecedentes generales desde la edad antigua hasta nuestra época.	88
b) Los Derechos Humanos en México.	125
c) Las generaciones de los Derechos Humanos.	157

### **III. LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y SU EFICACIA EN LA TUTELA DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE.**

Introducción.	167
a) Marco Normativo de la CNDH.	172
b) Competencia y estructura de la CNDH.	177
c) Procedimiento y resoluciones.	206

### **IV. CONCLUSIONES.** 224

**BIBLIOGRAFIA.  
APENDICES**



## INTRODUCCION

*En una época convulsa, en la que una serie de rehabilitaciones históricas desastrosas, parecieran mostrar que el hombre es reacio a aprender de sus derrotas y excesos; en tiempos de contrastes en los que pervive la esclavitud y la masacre con la ciencia y tecnología más avanzada; en donde la geopolítica sólo reafirma polos de poder corroídos; tiempos de naturaleza devastada, de campos estériles, de masas depauperadas, el tema de los Derechos Humanos emerge formidable, rescatando lo excelso del ser humano en su cabal dimensión.*

*Hoy como nunca, el replanteamiento de los valores del hombre, del destino que está forjando, es un imperativo. Los Derechos Humanos, conjugan un lenguaje que desborda su ropaje normativo y nos sugiere una visión universal. Aún cuando el tema es tan antiguo como el hombre, la evolución de su contenido y continente lo ha tornado en ocasiones inexpugnable y continua siendo difuso para quienes lo utilizan para retroceder en el tiempo y reivindicar prebendas anacrónicas, o quienes lo abanderan para enmascarar sus aviesas intenciones. Hablar de los Derechos Humanos, es decir lo más generoso y equilibrado del hombre, la comunión de su razón y pasiones nobles.*

*El abordar como tema de investigación los Derechos Humanos, me ha significado un reto y una profunda satisfacción. Porque las versiones parciales deforman y tarde o temprano sucumben, he pretendido que el mérito de esta búsqueda sea el de la síntesis de*

*sus aspectos más relevantes: la vertiente conceptual y filosófica, el desarrollo histórico comparativo y la derivación instrumental y práctica, poniendo el acento en el ámbito nacional. El objetivo fue proporcionar una visión panorámica que sirva de sustento a estudios más puntuales, con los que en su mayoría me enfrenté.*

*Convencida de que la teoría y la praxis son fundamentales para la mejor comprensión del objeto de estudio, con particular relevancia en tratándose de Derechos Humanos, partí de la asimilación de la doctrina a la vivencia que he tenido a casi dos años de servir a su causa en el seno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; buscando los nexos de correspondencia y las aristas insalvables, la perspectiva de los mexicanos más abandonados por la civilización y los satisfactores del dinero, así como los térmicos de avanzada.*

*Tomé como contraste principal la doctrina del viejo continente, de España y, la más auténtica realidad nacional. Aunque no aparece citado tácitamente, el pensamiento del investigador emérito Héctor Fix Zamudio y del doctor Jorge Carpizo, fue mi guía inspiradora. Es de justicia reconocer que han sido ellos los que han abierto la brecha para la instrumentación de los Derechos Humanos.*

*La reivindicación de libertades en un marco que hermana las mejores aspiraciones sociales y la perspectiva global de la humanidad, hacen de los Derechos Humanos el bien máspreciado, crisol donde la dignidad del género toma forma y traza sus demandas: justicia efectiva, no retórica.*

*Aunque su mención y defensa han sido muy criticados y cuestionados, los fines por los que se les ha instituido, creando organismos protectores como la CNDH, así como difundida la*

*especie de que los Derechos Humanos son un parapeto de las potencias internacionales para socavar la soberanía de otras naciones, siempre será un paso al abismo conceder en los principios, en todo caso el foco de alerta se cierne sobre el funcionamiento de las Instituciones que los difunden y protegen, sin importar de que poder provengan. Por este motivo, he concentrado las energías en las conclusiones relativas al funcionamiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y en el esfuerzo global por conseguir una versión coherente y sistematizada del gran rubro.*

*Probablemente un lector especializado, sólo retome algunos puntos del matiz práctico, pero el lector ordinario encontrará numerosos puntos de reflexión e información.*

*Sin constituirme en mi propia panegirista, diré que lo que considero es original en cualquier investigación, además de las propuestas, es el bordado: el sínodo evaluará.*

# **CAPITULO I**

## **HACIA LA CONCEPCION DE LOS DERECHOS HUMANOS**

## CAPITULO I

### HACIA LA CONCEPCION DE LOS DERECHOS HUMANOS

#### **A. DELIMITACION CONCEPTUAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

La nomenclatura jurídica suele ser imprecisa y susceptible de diversas acepciones, lo que Hart denominó la 'textura abierta' del Derecho (1) y genera profusas controversias doctrinales. Así, se dice que el derecho objetivo es norma *agendi*, regla de conducta, general, heterónoma, bilateral, coercible y externa; el derecho subjetivo es un poder de actuación o *facultas agendi*. El derecho asimismo puede ser visto como ciencia y como ideal de justicia. (2)

El término Derechos Humanos, Derechos Fundamentales o Derechos del Hombre que paradójicamente implican una redundancia, no excluye la imprecisión y como expresa Pérez Luño lo hace un 'paradigma de equivocidad'. Todos los derechos son producto del hombre y él es su centro de imputación. Sin embargo, desde hace algún tiempo se le emplea con un sentido específico, en relación con un grupo de derechos diferenciados de los demás y que son humanos por antonomasia. Es un concepto que a pesar de encontrarse preñado de historicidad, responde a una variedad de situaciones humano sociales que incluso han convivido

---

(1) Cfr. HART., H.L.A. El Concepto del Derecho, Ed. Nacional, 1980 P. 19.

(2) PATTARO, Enrico. Teoría General del Derecho. Madrid, Ed. Debate, 1989. PP. 41-49.

en un mismo momento de la historia, y lleva implícito el principio de dignidad del ser humano. La dignidad consiste en reconocer que el hombre es un ser que tiene fines propios que cumplir por sí mismo, que el hombre es un fin en sí mismo y no un instrumento para fines ajenos.(3)

Es como concepto el más puro ideal de justicia y armonía absolutas. Al respecto, el doctor Jorge Carpizo ha sostenido que "un pueblo miserable, un pueblo harapiento, un pueblo pobre, no podrá ser jamás un pueblo libre, en el que se respeten y hagan valer los derechos humanos. La Revolución quiere que los mexicanos sean hombres civilizados, que tengan independencia económica para que puedan ser ciudadanos de la República y las instituciones libres, democráticas, puedan funcionar para hacer la felicidad de la Nación". (4) Profundas palabras que condensan la esencia de los derechos humanos y se completan con su ya célebre frase: "Nadie por encima de la ley; no a la impunidad".

Los derechos humanos como derecho objetivo, son un conjunto de normas jurídicas que imponen deberes a la estructura de poder y confieren facultades a las personas, provistas de sanciones para asegurar su efectividad y sirven para proteger la vida, libertad, igualdad, seguridad, integridad y dignidad del hombre.

En relación con la equivocidad del término, Pérez Luño expresa: "Tales términos son patrimonio del lenguaje común y constituyen una especie de moneda ideal con la que se valoran las distintas concepciones y realidades sociales. Uno de estos términos es, sin duda, la expresión Derechos Humanos o la de derechos del

---

(3) RECASENS SICHES, Luis. Tratado General de Filosofía del Derecho. México, Porrúa, 9ª Ed. 1986. P. 548.

(4) CARPIZO, Jorge. En su discurso para conmemorar el septuagésimo sexto aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Universal, del 28 de febrero de 1993. P. 2

hombre, que ya en el siglo XVIII se presentó como criterio inspirador y medida de todas las instituciones jurídico-políticas, y que, en la segunda posguerra mundial de nuestro siglo, se ha erigido en idea guía de la doctrina y praxis política".(5)

En otra perspectiva, los derechos humanos funcionan como bandera en la lucha reivindicatoria de las personas y los grupos que se consideran marginados de su disfrute, por lo que incluso los teóricos, no han podido eliminar el halo emotivo que circunda a la expresión derechos humanos, ni sustraerse a sus implicaciones ideológicas.

Las controversias son inagotables, para algunos, los derechos humanos suponen una constante histórica cuyas raíces se remontan a las instituciones y el pensamiento del mundo clásico. (6) Otros por el contrario, sostienen que la idea de los derechos humanos nace con la afirmación cristiana de la dignidad moral del hombre en cuanto persona .(7) Frente a estos últimos, hay quien afirma que el cristianismo no supuso un mensaje de libertad, sino más bien una aceptación conformista del hecho de la esclavitud humana. Sin embargo, lo más frecuente es considerar que, la primera aparición de la idea de derechos del hombre, tuvo lugar durante la lucha de los pueblos contra el régimen feudal y la formación de las relaciones burguesas.

---

(5) PEREZ LUÑO. Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución. P. 22.

(6) LIONS. Monique. Los Derechos Humanos en la historia y en la doctrina, en "Veinte años de evolución de los Derechos Humanos". México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1974, PP. 488 ss.

(7) Entre otros: Felice Battaglia. Los Derechos Fundamentales del Hombre, del Ciudadano y del Trabajador: esencia, evolución, perspectivas futuras, en "Estudios de Teoría del Estado", trad. de E. Díaz y P. de Vega. Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia. 1966, PP. 158 ss.

Unas veces se considera que los derechos humanos son el fruto de la afirmación de los ideales iusnaturalistas; en tanto que en otras se considera que los términos derechos naturales y derechos humanos son categorías que no se implican necesariamente.

De otra parte, es muy común sostener que los derechos humanos son el producto de la progresiva afirmación de la individualidad, mientras hay quien estima que tal afirmación sólo se produce tras la disolución del orden iusnaturalista, en cuanto orden universal, ahistórico y heterónomo, incompatible con la autonomía y el subjetivismo ético del mundo moderno, en el que se edifican los derechos humanos; inversamente, se sostiene que fue el iusnaturalismo, en cuanto ética de la razón, el fundamento inspirador del clima liberal y democrático en el que surgieron los derechos del hombre.

La ética individualista sobre la que se edifican las reivindicaciones de los Derechos Humanos en la Edad Moderna, se consideró directamente encaminada a posibilitar el derecho a la libertad religiosa. Sin embargo, no es hoy menos clásica la teoría que explica el nacimiento de los derechos humanos en base a un criterio económico: la necesidad de justificar y defender el derecho de propiedad del hombre burgués. Sin que haya faltado una clara demostración de las conexiones entre la nueva ética individualista y la génesis del capitalismo moderno.

Cuando nos preguntamos ¿qué son los Derechos Humanos? no está claro si se está interrogando acerca del significado o significados de esta palabra, de sus caracteres, de su fundamento o de los fenómenos que designa, o de los que se entiende que con ella se deben designar. La falacia más común en el lenguaje de los derechos humanos consiste en la confusión entre los niveles descriptivo y prescriptivo.



"A diferencia de las disciplinas científicas que poseen un lenguaje técnico reservado a los iniciados, todo el mundo cree saber un poco de moral y de legislación, y es precisamente ese poco lo que confunde a los hombres, ya que lo poco que saben les impulsa a pronunciarse temerariamente sobre lo que desconocen por completo".(8)

La vida en comunidad y la existencia del Estado, implica necesarias limitaciones a las libertades individuales y, la existencia de un orden social convenido, que a partir del siglo XVIII se ha plasmado en las constituciones, cuyos grandes apartados son: un capítulo de derechos de los individuos y grupos desprotegidos, denominado parte sustantiva y, un segmento que estructura y delimita al poder estatal, al gobierno, conocido también como apartado adjetivo. El constitucionalismo es una forma de concebir la vida en común, la conciencia de un pasado y un destino histórico conjunto.

Bordando sobre el concepto de nación, Ernest Renan dice: "Una nación es un alma, un principio espiritual, dos cosas que a decir verdad son una sola; una está en el pasado, la otra en el presente: una es la posesión en común de un rico legado de recuerdos, la otra es el consentimiento actual, el deseo de vivir juntos, la voluntad de continuar haciendo valer la herencia que se ha recibido indivisa...Una herencia de glorias y de dolores y un mismo programa por realizar...Haber hecho grandes cosas, querer hacerlas en el futuro, he ahí la condición esencial para ser un pueblo, el hombre no es esclavo ni de su raza, ni de su idioma, ni de su religión, ni del curso de sus ríos, ni de la dirección de las cadenas de sus montañas. La nación es una gran solidaridad construida sobre el sentimiento de sacrificios cumplidos, que se

---

(8) PEREZ LUÑO. Op. Cit. P. 27.

está todavía en disposición de hacer: La nación es un plebiscito de todos los días, en el mismo grado en que la existencia individual es una afirmación perpetua de vida" .(9)

Aunque la idea nacional despertó en los últimos años del siglo XVIII y, por su naturaleza sociológica desborda al concepto estatal, el orden jurídico, elemento esencial del mismo lleva implícitos los valores y decisiones fundamentales de los pueblos, entre los que se encuentran por supuesto, los derechos del hombre, considerado como género.

El establecer un orden que determine la libertad individual ante la de otro semejante en beneficio de la sociedad en su conjunto, es una función de las normas y una preocupación constante de quienes tienen la responsabilidad de crearlas o modificarlas, así pues, debemos buscar la esencia de la idea de los derechos fundamentales en estos conceptos de libertad y orden social. "La vida social y jurídica de nuestro mundo sufrió un cambio fundamental a raíz de las revoluciones del siglo XVIII. Las ideas de igualdad, libertad y fraternidad hicieron caer en ruinas al sistema absolutista, y sobre éstas surgió el Estado constitucional, o Estado de Derecho, en donde el ejercicio del poder se encuentra sometido a las normas jurídicas que intentan fijar un límite a la libertad del individuo haciendo surgir un área que se considera intocable, llamada dignidad del hombre". (10) Esta lucha contra el poder arbitrario y en pos de la seguridad jurídica, fue el origen moderno de los Derechos Humanos o derechos fundamentales.

Uno de los problemas mas hondos derivan del contenido axiológico de los Derechos Humanos. El reconocimiento

---

(9) CUEVA, Mario de la. La Idea del Estado. México, UNAM. P. 51.

(10) SALOMON DELGADO, Luis E. El Ombudsman, México, Universidad de Guadalajara, 1992, P. 44.

normativo de los Derechos Humanos en el más alto nivel del ordenamiento jurídico, puede traducirse como el reconocimiento de los valores que consignan y que son anteriores a la norma. Sin embargo los valores no son ni han sido, bloques monolíticos inmutables (11), y hacer depender una definición de los Derechos Humanos en los mismos, es instalarnos en la incertidumbre. Desde un punto de vista formal y objetivo, es decir, considerados como norma, los Derechos Humanos son una expresión de legitimidad y legalidad, no excluyentes de un ideal de justicia.

Si desde que el primer hombre vio la faz terrena y convivió con sus congéneres, su integridad y posibilidades de mejor desarrollo estaban implícitos, lo cierto es que, hasta que esos principios no tuvieron una forma real de preservarse, de hacerse respetar con o sin la voluntad del infractor, con o sin la conciencia de justicia, con o sin la apreciación subjetiva de la necesidad de los mismos, los Derechos Humanos no dejaron de ser sino espíritu incitante; la facultad de hacerlos valer, arbitrariedad caprichosa: ley del talión.

"El nacimiento del Estado moderno implicó la necesidad de una mayor legitimidad, por encima de los principios del origen divino y la creación libre del derecho, principios que fueron la base del Absolutismo. Al nacer la participación política de las masas, la representación y el ejercicio de la democracia, surgió la necesidad de establecer límites claros al poder estatal, y a la injerencia entre particulares".(12)

Al introducirnos en la polémica sobre la justificación de la supremacía de ciertos derechos, destaca la discusión entre

---

(11) RISIERI FRONDIZI. ¿Qué son los valores?, México FCE. 11a. Ed. 1992, PP. 15-19.

(12) SALOMON DELGADO. Op. Cit. P. 28.

positivistas y iusnaturalistas que bien describe Peces Barba al señalar: "El problema consiste en saber si el derecho es exclusivamente derecho positivo, es decir, el creado (posición positivista) o existen normas jurídicas anteriores, al mismo tiempo punto de referencia para este derecho positivo y válidas para tal derecho (posición iusnaturalista). Norberto Bobbio escribe al respecto: "por iusnaturalismo se entiende aquella corriente que admite la distinción entre derecho natural y el derecho positivo y sostiene la supremacía del primero sobre el segundo. Por positivismo jurídico entiendo aquella corriente que no admite distinción entre derecho natural y derecho positivo, y afirma que no existe otro derecho que el derecho positivo".(13)

Una de las aproximaciones para resolver esta aparente dicotomía, puede desprenderse del primer planteamiento de la cita anterior. No pueden existir normas jurídicas como tales, anteriores al derecho: son derecho.

La justicia, la moral, la felicidad y todos los valores humanos supremos son "una característica posible pero no necesaria de un orden social" (14), plasmado en normas de características propias como lo son las jurídicas, a las que por las razones que fueran, los hombres han considerado obligatorias y las han dotado de fuerza coactiva para hacerlas cumplir y, en caso de insuficiencia u obsolescencia, también han acordado mecanismos ciertos para reformarlas.

Si la pretensión es conocer un objeto de estudio, es menester precisar sus elementos esenciales y no caer en definiciones tautológicas, aquéllas que redundan en el objeto, o teleológicas, en

---

(13) PECES-BARBA, Gregorio. Derechos Fundamentales. Madrid, Latina Universitaria. 1980, P. 15.

(14) KELSEN, Hans. ¿Qué es la justicia?. México, Distribuciones Fontamar, 1992. P. 9.

las cuales se apela a ciertos valores últimos susceptibles de diversas interpretaciones (15). Así, no existen derechos morales, derechos divinos o derechos convencionales: existen normas de características diversas. El derecho como ciencia positiva es un conjunto de normas de conducta específicas, pero no de cualquier tipo de normas como en otros casos de reglas sociales. El Derecho Natural, fundamento de la existencia de derechos anteriores al derecho normado, al derecho positivo, es una denominación que "suele darse a un orden intrínsecamente justo y que existe al lado o por encima del positivo. La diferencia se hace consistir en el distinto fundamento de validez. El natural vale por sí mismo, en tanto que el positivo atiende a su valor formal, sin tomar en consideración la justicia o injusticia de su contenido".(16)

En todo caso, la polémica no versa sobre la validez de los Derechos Humanos, existe un consenso generalizado sobre su actual supremacía y la necesidad real de que tales derechos sean efectivos y el género humano viva cada vez mejor. Sin embargo, cabe una posterior interrogante, ¿viviría mejor el hombre si se sostiene que los derechos humanos existen a pesar de que el sistema jurídico-positivo los reconozca? ¿su existencia en el mundo de los ideales y los conceptos es suficiente para su cumplimiento cotidiano? En tanto el hombre sea hombre, único, con razón y pasión, el problema no debe plantearse en blanco y negro, sino como una dicotomía de la misma intención.

El iusnaturalismo se basa en la doctrina de los derechos naturales, o sea, en la afirmación de unos derechos que nacen con los hombres y que son anteriores y superiores al Estado, ya que éste no los crea sino que simplemente los reconoce. Según esta

---

(15) Cfr. NICOLE, Eduardo. Los Principios de la Ciencia. México, FCE, 1992.

(16) GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. México, Porrúa, 35a. Ed. 1985. P. 40.

doctrina, el hombre tiene por su sola calidad humana y antes de toda sociedad, un cúmulo de derechos naturales independientes del fenómeno social y anteriores a él. Así lo afirma la Declaración de Independencia norteamericana, cuando proclama como verdades evidentes que todos los hombres nacen iguales, que a todos les confiere su Creador ciertos derechos inalienables entre los cuales están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad. La Declaración francesa de 1789, afirma igualmente que "los hombres nacen y permanecen libres e iguales en cuanto a sus derechos" y que "el fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre".

Para los partidarios de esta doctrina, "el hombre tiene ciertos derechos innatos, con los cuales viene al mundo. Tales derechos, que forman un orden jurídico natural, son anteriores a toda sociedad, ya que precisamente para su reconocimiento y garantía se ha formado el Estado. De esta manera se integra una teoría en virtud de la cual, la legitimidad de los derechos individuales no radica en que éstos hayan sido reconocidos por el Estado, sino que, al contrario, el Estado tiene legitimidad en cuanto es expresión y garantía de tales derechos".(17)

La doctrina de los derechos naturales ha sido severamente impugnada por algunos tratadistas, y en especial por León Duguit, quien dice que: "La doctrina individualista no puede admitirse a nuestro juicio, porque reposa sobre una afirmación *a priori* e hipotética. Se afirma, en efecto, que el hombre natural, esto es, el hombre considerado como un ser aislado, retirado de los otros hombres, se halla investido de ciertas prerrogativas, de ciertos derechos que le pertenecen por el sólo hecho de ser hombre, "a

---

(17) BORJA, Rodrigo. Derecho Político y Constitucional, México, FCE., 1a. reimp. 1992, P. 334.

causa de la dignidad eminente humana", según la expresión de Henry Michel, citado por Duguit. Esta, es una afirmación puramente gratuita. El hombre natural, aislado, nacido en condiciones de absoluta libertad e independencia respecto a los demás hombres y, en posesión de derechos fundados en ésta misma libertad, en esta independencia, es una abstracción sin realidad alguna. De hecho, el hombre nace ya miembro de una colectividad, ha vivido siempre en sociedad, y el punto de partida de toda doctrina sobre el fundamento del Derecho, aunque sea, como debe ser, el hombre natural, no es el ser aislado y libre de los filósofos del siglo XVIII, sino el individuo ligado con los brazos de la solidaridad social. Lo que se debe afirmar, no es que los hombres nacen libres e iguales en derechos, sino más bien que nacen siendo miembros de una colectividad y sujetos, por este solo hecho, a todas las obligaciones que implican el mantenimiento y el desenvolvimiento de la vida colectiva.(18)

Sin embargo, es preciso tomar las afirmaciones de los teóricos iusnaturalistas en sentido deontológico y no histórico. Ellas tienen una intención normativa, que señala cómo debe ser entendido el hombre por el Estado. Son ante todo postulados ético-rationales que tienden a considerar al individuo como si tuviera derechos naturales e inviolables frente al Estado, para limitar con ello la acción estatal y reivindicar en beneficio de las personas cierta esfera de libertad. Tales postulados, surgieron como reacción lógica y natural ante el decisionismo absolutista del antiguo régimen, que negaba todo valor al individuo. Fue frente a esa negación totalitaria que surgió el sistema de los derechos naturales del hombre, como dique contra la omnipotencia de la autoridad.

"La doctrina de los derechos naturales tiene un sentido puramente deontológico. Los derechos innatos del hombre, tanto

---

(18) DUGUIT, León. Manual de Derecho Constitucional. P. 57

como el contrato social de que hablaba Rousseau, son un artificio dialéctico para poner en evidencia el contraste entre dos formas posibles de vida humana: una basada en la fuerza y otra en el Derecho. La doctrina iusnaturalista, se plantea como problema, el buscar una base firme para el derecho frente a la arbitrariedad de una élite gobernante. Trata de rescatar al individuo del dominio del Estado, de limitar en alguna forma la acción del poder político, de oponer el valor individual al ejercicio omnímodo de la autoridad pública".(19)

De lo antes expuesto desprendemos que, en efecto, existen imperativos ético-rationales, valores, anteriores al reconocimiento de los derechos fundamentales y que son su soporte. Es incontrovertible el hecho de que el Estado no crea los valores humanos, los recoge, los contiene o los desecha por la voluntad popular, de ahí que podamos hablar de un Estado autárquico o democrático, de un gobierno legítimo o de un gobierno autoritario y espurio; sin embargo un aspecto son los valores contemplados como inmanentes en una sociedad y otra aquellos que son traducidos al derecho, como normas de general observancia, aunque en aquellos que son superiores, se constituyen en decisiones fundamentales y eje vertical del ordenamiento jurídico.

Así, los pensadores iusnaturalistas afirmaron la existencia de unos derechos individuales anteriores y superiores al Estado, derechos que el Estado no crea -puesto que los trae el hombre por el solo hecho de su nacimiento- sino que simplemente los reconoce. Si el Estado creara tales derechos, fácil le sería abolirlos, pero como no los crea, no puede tampoco suprimirlos. Tal es el razonamiento básico y la intención normativa de la doctrina del derecho natural y, su aporte para la configuración de

---

(19) BORJA, Rodrigo. Op. cit. P. 335.



una sociedad libre ha sido importante, (20) es imprescindible ubicar la génesis y teleología del iusnaturalismo, en el marco de un Estado ominipresente y represivo, en donde el fundamento de los derechos debía ser tal que fuera inimpugnable. Hoy día, el Estado contemporáneo es inimaginable sin la participación de todos los sectores sociales y, los gobiernos arriesgarían a perder su estabilidad si redujeran el catálogo de normas fundamentales—el constitucionalismo y los derechos humanos han ganado una trinchera inexpugnable.

En sustento de lo anterior, Rodrigo Borja sostiene en relación a la Teoría del Derecho natural que: "Sean cualesquiera los principios doctrinales subyacentes, es lo cierto que las constituciones consagran buena parte de sus normas a la función de declarar los derechos que asisten a las personas y a garantizar su ejercicio. En la formulación de esas normas, que integran la parte dogmática de la Constitución, generalmente prevalece una actitud de desconfianza con respecto al poder público, al que se le considera como la fuente principal de los peligros contra la libertad de los individuos. Por eso, los derechos individuales están principalmente destinados a defender determinados aspectos de la personalidad humana frente al poder. Esos aspectos jurídicamente protegidos, mirados desde el punto de vista de los favorecidos por aquella protección, han sido considerados por algunos estudiosos como derechos subjetivos y, mirados desde el punto de vista del Estado, se llaman garantías constitucionales. En todo caso, ellos consisten en valores humanos jurídicamente amparados por las normas constitucionales, así frente al Estado como frente a los particulares".(21)

---

(20) Ibidem. Op cit. P. 336.

(21) Idem.

Sobre la concepción de los Derechos Humanos como derechos subjetivos abundaremos más adelante, baste por ahora citar la apreciación de Recasens Siches al respecto. "Evidentemente aquí la palabra 'derecho' no es empleada en la acepción que tiene como 'derecho subjetivo' propiamente dicho, dentro de un orden jurídico positivo, según la explica la Teoría General del Derecho. Obviamente, cuando se habla de los 'derechos del hombre', con este vocablo 'derechos' no se piensa lo mismo que cuando uno se refiere a los derechos que tiene el comprador según lo determinado en el Código Civil vigente, o a los derechos políticos del ciudadano de acuerdo con la Constitución de un cierto país. Por el contrario, se piensa en otra cosa y, sobre todo, en un plano diferente al del derecho positivo, se piensa en una exigencia ideal".(22)

Los términos derecho y deber, son nociones que pertenecen al lenguaje jurídico y, en cuanto tales presuponen la existencia de una norma imperoatributiva, que en el caso de los Derechos Humanos levantan un valladar ante el poder Estatal desbordado. Así, el iusnaturalismo es el presupuesto filosófico del liberalismo "porque ha servido para establecer los límites del poder con base en una concepción general e hipotética de la naturaleza del hombre, que prescinde de toda verificación empírica y de toda prueba histórica".(23)

El concepto de los Derechos Humanos es una armonización de aspectos axiológicos con la fuerza coactiva del Estado y del derecho contemporáneo. El hecho de que el Estado moderno asuma los valores implícitos en el respeto a los derechos fundamentales lo convierten en lo que conocemos como estado

---

(22) Op. Cit. P. 551. Infra nota 3.

(23) BOBBIO, Norberto, Liberalismo y Democracia. México, FCE, 1a. Reimp. 1992, Trad. José Fernández Santillán, P. 12.

social de derecho como lo señala Peces Barba: "Los derechos fundamentales son derecho positivo que se genera en la moral del humanismo, de la libertad igualitaria y que la política democrática del estado de derecho asume e integra a su ordenamiento jurídico".(24)

El afán de tener una autoridad legítima, se ha convertido en rasgo esencial del derecho y, en este orden de ideas, se sostiene que el principio de legitimidad contractual deriva en el principio de legitimidad democrática. Esta situación de legitimidad es posible en el Estado de Derecho, que supone el imperio de la ley; en éste, el derecho y la ley se entienden como expresión de voluntad popular, del consentimiento de la sociedad. El Estado que se encuentra limitado por la ley es diametralmente opuesto al absolutismo y a la tiranía. El control del ejercicio del poder se basa en el respeto a la dignidad humana.

El Estado de Derecho implica, por definición, la existencia de medios de control para asegurar la supremacía de la norma jurídica, existen sistemas de control de unos órganos sobre otros, el Estado moderno posee medios de control de legalidad y constitucionalidad, que van desde los recursos judiciales, hasta instituciones flexibles como la del *Ombudsman*.

Una vez establecida la primera postura ante los Derechos Humanos, haremos referencia a expresiones usadas frecuentemente para significarlos y posteriormente abordaremos su conceptualización.

A) Se les conoce como Libertades Fundamentales aludiendo a lo recogido por diversos documentos constitucionales e internacionales.

---

(24) Derechos Fundamentales, Op. Cit. P. 345.

"El término 'libertades fundamentales', junto con el de derechos humanos, aparece utilizado en la Convención Europea para la protección de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales de 1950, pareciendo hacer referencia a dos realidades de naturaleza diferente. Sin embargo, del análisis del texto no se puede, en verdad, extraer un criterio válido para delimitar con precisión ambas figuras. Más susceptible de delimitación respecto a la noción de Derechos Humanos es la de 'libertades públicas'. Este término típico de la literatura jurídica francesa, no ha dejado de suscitar, sin embargo, abundantes discrepancias y parece comportar una noción más restrictiva que la de Derechos Humanos, propiamente dicha, refiriéndose únicamente, a los Derechos Humanos positivados y dentro de éstos no a todos, ya que se quedarían fuera de su ámbito los llamados derechos sociales, económicos y culturales. Pero, de todos modos, estos criterios son muy ambiguos y no aparecen avalados por ninguno de los textos normativos, de lo que se desprende la dificultad de trazar una neta línea divisoria entre los mismos".(25)

**B)** Se les confunde con el término derechos subjetivos, desde una visión voluntarista y paradójicamente supeditada al derecho, en su dimensión de 'facultad de obrar' reconocida a la voluntad de los particulares.

Sobre el particular, existe una airada impugnación del realismo escandinavo a la teoría de Kelsen que patentiza la imprecisión de las connotaciones que pretenden darse a la figura del derecho subjetivo.

---

(25) CASTAN TOBEÑAS, José. Los Derechos Humanos. Madrid Reus. 3ª Ed. 1985. P. 11

Para quienes sostienen que los derechos subjetivos son expresión de todos los atributos de la personalidad, los derechos humanos constituirán una subespecie de aquellos: serían los derechos subjetivos directamente relacionados con las facultades de autodeterminación del individuo.(26)

"Ahora bien, si la noción de derechos subjetivos se asume en su significado estrictamente técnico, jurídico-positivo, y a éstos se les conceptúa como prerrogativas establecidas en conformidad a determinadas reglas y que dan lugar a otras tantas situaciones especiales y concretas en provecho de los particulares, ambos términos no se identifican. Ya que se entiende que los derechos subjetivos pueden desaparecer por vía de transferencia o prescripción, en tanto que las libertades que se derivan de los derechos humanos son, en principio, inalienables e imprescriptibles". (27) Se ha objetado a este planteamiento la existencia de determinados derechos subjetivos personalísimos que también deben considerarse inalienables e imprescriptibles. (28) "Tal objeción carece de fundamento y reposa en una comprensión defectuosa de la concepción estricta jurídico-positiva de los derechos subjetivos, al tenor de la cual éstos no incluyen los derechos de la personalidad; pues precisamente la posibilidad de renuncia, transferencia, etc., es lo que, en dicha concepción, caracteriza a los derechos subjetivos".(29)

En relación con el término Derechos Públicos Subjetivos, es importante recordar que esta categoría fue elaborada por la dogmática alemana del derecho público de finales del siglo XIX. Con ella se intentó inscribir los Derechos Humanos en un sistema

---

(26) Ibidem, PP. 22-55.

(27) PÉREZ LUÑO. Op. Cit. P. 32.

(28) PECES-BARBA. Derechos Fundamentales, Op. Cit. P. 90.

(29) PÉREZ LUÑO. Idem.

de relaciones jurídicas entre el Estado, en cuanto persona jurídica y , los particulares.

"Los derechos públicos subjetivos surgieron como un decidido intento de situar la teoría de los derechos humanos dentro de un marco estrictamente positivo, al margen de cualquier contaminación ideológica iusnaturalista. Ahora bien, el pretendido carácter técnico de esta figura se vio desmentido por su estrecha vinculación a los esquemas políticos del Estado liberal de Derecho, de cuyo funcionamiento constituyó uno de los principales pilares. El tránsito del Estado liberal al Estado social de Derecho ha determinado un progresivo abandono de esta categoría, en la que con razón se consideró un producto de la ideología individualista liberal en favor de la noción más amplia de los derechos fundamentales".(30)

C) Los Derechos Humanos han sido también denominados Derechos Naturales, expresión que como vimos antes, tiene su fundamento en el iusnaturalismo, haciéndose derivar de una naturaleza humana hipotética.

Al respecto Pérez Luño señala que: "El problema de las relaciones entre los derechos humanos y los derechos naturales reviste una importancia especial desde el punto de vista de la génesis de los derechos humanos. En efecto, mientras para el pensamiento iusnaturalista la teoría de los Derechos Humanos surge como una prolongación de la de los derechos naturales, tal conexión es negada por los autores positivistas, pero aún desde la perspectiva doctrinal de quienes reconocen una vinculación estrecha entre ambas expresiones (derechos humanos y derechos naturales) se puede observar cierta tendencia a considerar los

---

(30) Ibidem. P. 33.

derechos humanos como un término más amplio que el de los derechos naturales". (31)

D) Se les ha llamado Derechos Individuales o garantías individuales. Esta expresión cobra vida en una época en la que tanto la filosofía como las ideologías políticas, tremolaban el individualismo. Hoy día reflejan un sentido muy limitado y, al decir de Pablo Lucas Verdú, la expresión derechos individuales es poco correcta, no sólo porque la sociabilidad es una dimensión intrínseca del hombre, como lo es la racionalidad, sino, a mayor abundamiento, en la época actual, transida de exigencias sociales.(32)

Por cuanto hace al término garantías individuales, se considera que también es inadecuado por sus raíces privatistas y puesto que el Derecho Social ha desbordado en mucho sus ámbitos de competencia y los valores tutelados.

"Parece ser que la palabra garantía proviene del término anglosajón 'Warranty' o 'Warantie' que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar (*to warrant*) por lo que tiene una connotación muy amplia. 'Garantía' equivale, pues, en su sentido lato, a 'aseguramiento', pudiendo denotar también 'protección', 'respaldo', 'defensa', 'salvaguarda' o 'apoyo'. Jurídicamente, el vocablo y el concepto garantía se originaron en el derecho privado, teniendo en él las acepciones apuntadas".(33)

---

(31) Derechos Humanos. Estado de Derecho y Constitución, Op. Cit. P. 30.

(32) Derechos Individuales, en la Nueva Enciclopedia Jurídica, Barcelona, Seix, t. VII., P. 38.

(33) BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales, México, Porrúa, 18a. Ed. P. 160.

E) Otra acepción es Derechos del Hombre y del ciudadano, significativamente histórica por su cordón umbilical con las grandes declaraciones de derechos y análogamente individualistas.

"La distinción entre hombre y ciudadano radica en la creencia en el pacto social: el individuo se convierte a través del pacto social de hombre en ciudadano, correspondiéndole derechos en cada una de ambas funciones. Descartando este credo, procede estatuir sencillamente los derechos del hombre".(34)

F) Denominación frecuente es Derechos Fundamentales o Esenciales del Hombre, haciendo alusión a que son sustento de otros, así como inherentes al hombre: aquellos sin los cuales no podrían vivir plenamente como tal.

"La denominación de derechos fundamentales del hombre tiene hoy un cierto carácter oficial, toda vez que está utilizada en la Carta de las Naciones Unidas del 26 de junio de 1945, preámbulo y artículo 1º, núm. 3, así como en posteriores documentaciones mundiales".(35)

Al ampliarse el cuadro de los derechos humanos, incluyendo entre ellos los que se llaman sociales, económicos y culturales, parece a veces, limitarse al sentido de la expresión derechos fundamentales, aplicándolo sólo a los clásicos derechos civiles y políticos.

"Según la mayor parte de la doctrina, con la expresión derechos fundamentales, se designa actualmente a aquellos derechos que han sido incorporados a las Constituciones de los

---

(34) BARRIOS DE ANGELIS, Dante. Introducción al Derecho, 3a. ed. Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1967, número 480, P. 147.

(35) CASTAN TOBEÑAS, José. Op. Cit. P. 10.



diferentes Estados, como principios básicos de organización del régimen político de que se trate".(36)

G) Se califican asimismo como derechos innatos u originarios, contraponiéndose a aquellos derechos derivados, queriendo significar que los primeros nacen con el hombre, sin requerir ninguna otra condición, mientras que los segundos, para existir concretamente, han menester de otros.

La enunciación de acepciones mencionadas no es exhaustiva, sin embargo, se mencionan las mas usuales. Hoy día, la expresión más reconocida es Derechos Humanos pues, aunque general, atraca tanto los derechos individuales como los sociales; los prístinos derechos civiles y políticos como los de la tercera generación; haciendo alusión al género humano y comprendiendo al ciudadano, al indígena, al trabajador y al campesino: al ser más inclito y al desvalido.

Al decir de Peces-Barba "los Derechos Humanos no sólo son humanos porque sus destinatarios son los hombres; su origen no está en los cielos, sino en la tierra, son conquistas históricas y no concesiones divinas".(37)

La expresión Derechos Humanos, es una categoría capaz de ser aceptada y asumida por las ideologías más diversas y contrapuestas. "En ella existe, sin embargo, un contenido mínimo que la define. Ese contenido, comúnmente aceptado, es la idea de unos atributos o exigencias que el hombre, en cuanto sujeto de las relaciones sociales, proyecta sobre éstas con carácter

---

(36) PEREZ LUÑO. Delimitación conceptual de los Derechos Humanos, significación, estatuto jurídico y sistema, Op. cit. PP. 23 y 24; 30-31 y, en Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución. P. 30 y 31.

(37) "Los Derechos Humanos y la Constitución de 1978". Op. cit, P. 25.

condicionante y constrictivo, cuya fuerza es reconocida por la generalidad de los hombres".(38)

Visto lo anterior podemos encaminarnos hacia la noción de los Derechos Humanos, puede hablarse para ello de dos grandes rubros: en un sentido teórico o de fondo y en un sentido de vigencia positiva.

La noción teórica ha sido acogida, como en la mayoría de las declaraciones de Derechos, por la Organización de las Naciones Unidas, misma que en numerosos documentos ha definido los Derechos Humanos como "los derechos que son inherentes a nuestra naturaleza y sin los cuales no podemos vivir como seres humanos. Los derechos humanos y libertades fundamentales nos permiten desarrollar y emplear cabalmente nuestras cualidades humanas, nuestra inteligencia, nuestro talento y nuestra conciencia para satisfacer nuestras variadas necesidades, entre ellas, las espirituales. Se basan en una exigencia cada vez mayor de la humanidad de una vida en la cual la dignidad y el valor inherentes de cada ser humano reciban respeto y protección".(39)

En la misma línea doctrinaria existen autores que definen los Derechos Humanos, en un sentido pretendidamente axiológico pero neutro, sin claro apoyo en fundamentación alguna inspirada en la tradición iusnaturalista, llamando derechos humanos a aquellos derechos fundamentales a los que todo hombre debería tener acceso, en virtud puramente de su calidad de ser humano y que, por tanto, toda sociedad que pretenda ser una sociedad auténticamente humana debe garantizar a sus miembros. Es más general la conceptualización de los Derechos Humanos, como los

---

(38) Organización de Naciones Unidas. Derechos Humanos. Preguntas y Respuestas. Nueva York, 1987, P. 4.

(39) CASTRO CID, Benito. El reconocimiento de los Derechos Humanos. Madrid, Técnicos, 1982, P. 25

derechos naturales de las antiguas concepciones, estimándolos como derechos que tienen su razón de ser en la propia naturaleza del hombre. "Uno de los más destacados iusnaturalistas actuales, el profesor de Viena Johannes Messner, considera como derechos del hombre a los que tienen su fundamento en la misma naturaleza humana y sirven de base, a su vez, a los que integran la esfera de libertad social. Con acierto señala este escritor que sus principios pertenecen, en parte, al Derecho natural primario y, en parte, al Derecho natural aplicado".(40)

En la doctrina española, el Profesor de Derecho Político, Luis Sánchez Agesta, con esta misma última orientación y sin proponerse formular una verdadera definición, considera a los derechos de la persona humana como el núcleo esencial e inviolable de derechos, derivados de la misma naturaleza del hombre, que nadie ni nada debe cohibir y que el Estado debe ayudar, prestando las condiciones necesarias para su realización.(41)

El profesor Angel Sánchez de la Torre, poniendo énfasis en las ideas de valor y dignidad ha señalado que: "Los Derechos Humanos son facultades jurídicamente lícitas, cuyo ámbito ha de ser respetado con estricta obligatoriedad por los poderes socialmente organizados y por las actividades individuales de los sujetos humanos; indican aquél mínimo indispensable de libertades sin las cuales no podríamos atribuir una específica dignidad social a nadie".(42)

---

(40) CASTAN TOBEÑAS. Op. cit. P. 12.

(41) "Lecciones de Derecho Político". Granda, 6ª. ed. 1959, P. 554 y ss.

(42) "Teoría y Experiencia de los Derechos Humanos". Madrid, 1968, P. 24 y ss.

En la noción positiva o formal, los Derechos Humanos son aquellos que el Estado reconoce como tales en la estructura normativa, dándoles la más alta jerarquía.

"Los derechos humanos fundamentales vienen a ser, de un modo especial, los constitucionalmente enunciados como tales, o lo que es igual, los dotados de las amplias garantías que ofrecen los textos constitucionales, aunque puedan no tener cabal desarrollo en el ordenamiento legislativo ordinario".(43)

Existen numerosas posiciones que pretenden superar la antítesis planteada en torno a la definición de los Derechos Humanos, mismas con las que coincide la que esto escribe, entre las que destaca el apuntamiento del doctor Jorge Carpizo al decir: "Los Derechos Humanos no son únicamente una cuestión jurídica y humanitaria, sino también un imperativo moral y ético. La lucha por su mejor defensa es una fuerza social que nadie puede ya detener".(44)

Por su parte Peces-Barba, en la misma vertiente dualista considera los Derechos Humanos a la vez como: "valores o paradigmas de un derecho futuro, y como derecho vigente positivo en una sociedad determinada".(45)

Aunque con argumento distinto, Pérez Luño sostiene que: Los Derechos Humanos aparecen como un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional.

---

(43) CASTAN TOBEÑAS. Op. Cit. P. 13.

(44) Mensajes del Dr. Jorge Carpizo. México, CNDH, 1992, P. 9.

(45) "Derechos Humanos, Estado de Derecho". Op. cit. P. 48.

El reglamento interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, recoge la posición ecléctica antes expresada al señalar que:

"Para los efectos del desarrollo de las funciones de la Comisión Nacional, se entiende que los Derechos Humanos son inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano. En su aspecto positivo, son los que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que se recogen en los pactos, los convenios y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México".(46)

De lo anterior y sin soslayar el significado de justicia y equidad que implica el Derecho como ideal, podemos afirmar que el contenido de los Derechos Humanos, como norma objetiva, lo constituyen imperativos morales, éticos y los más preciados valores del hombre universal e intemporal se hayan hecho valer o no; pero el término en sentido estricto, pertenece al lenguaje jurídico prescriptivo y, designa aquellas normas superiores interpuestas aún frente a la autoridad para determinar el ámbito que los individuos y pueblos se han dado a sí mismos para vivir plena y dignamente, entendiendo el valor del respeto recíproco y reconociendo y tratando de superar las grandes brechas económicas, sociales y culturales que aún hoy predominan al interior de las naciones y en la comunidad internacional; buscando acceder a una vida democrática y comprometida de la que hablaba Jaime Torres Bodet, al enunciar un sistema integral de vida que permita la felicidad de todos, y no la de unos a costas de millones.  
(47)

---

(46) Ver Art. 6º del Reglamento Interno de la CNDH, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de noviembre de 1992.

(47) Ver Art. 3º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## B. LA FUNDAMENTACION DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Es indudable que la existencia de un orden axiológico es una incitación permanente a la acción racional creadora y la elevación moral, así como catalizador de una lucha contra la ignorancia y la opresión. La principal interrogante acerca de los valores plantea el surgimiento de sendas doctrinas sobre la existencia, jerarquía y modificación de los valores ¿tienen las cosas valor porque las deseamos o las deseamos porque tienen valor?. Así, las doctrinas subjetivas afirmarán que las cosas tienen valor porque las deseamos, sustentándose en el empirismo lógico y la teoría emotiva. Las doctrinas objetivistas surgen como una reacción contra el relativismo implícito en la interpretación subjetiva y la necesidad de consolidar un orden moral, entre sus principales teóricos encontramos a Max Sheler y Rodolfo Eucken.(48)

Frente a estas dos grandes corrientes encontramos una tercera, con la que coincido, misma que sostiene no existen verdades ni fundamentos absolutos en materia axiológica, "El subjetivismo, toma en consideración tan sólo al sujeto y, el objetivismo al objeto; ninguna de las dos repara en la situación porque ella afecta fundamentalmente la relación entre ambos" (49), por lo que el valor debe ser considerado como una cualidad estructural que surge de la relación de un sujeto frente a propiedades que se hallan en un objeto, relación que no se da en el vacío sino en una situación física y humana determinada.

Hay quienes resuelven con prontitud los conflictos axiológicos porque postulan un valor supremo, según una valoración de

---

(48) RISIERI FRONDIZI. Op. Cit. PP. 107-131.

(49) Ibidem, P. 230.

carácter instrumental: resulta más fácil determinar si un acto o institución son convenientes a precisar si son buenos o malos.

El problema se agudiza cuando nos referimos a los valores intrínsecos. La vida humana no es un valor instrumental, en este caso no encontramos un punto que sirva de referencia. Estas observaciones muestran que los criterios fijos y de aplicación mecánica tienen sentido sólo en esquemas verticales inmutables, lo que no se presenta en la vida y los valores humanos. Sin embargo, la falta de verdades absolutas no debe inducir a un escepticismo extremo o al relativismo indiferente, sino al reconocimiento de que la complejidad del problema no permite soluciones simplistas; las evaluaciones morales, jurídicas o éticas no admiten balanzas dogmáticas o superficiales. Los valores superiores determinados por la preferencia general, nos indican la ruta en cada caso, dentro del desarrollo histórico de la humanidad, siempre abierto a la libre obra creadora de la inteligencia, la imaginación y la mano del hombre.

En esta parte, incursionaremos en las razones por las que deben existir los Derechos Humanos, por las que deben ser defendidos, ocupando aquí, un lugar importante las perspectivas de índole jurídica, sociológica y política.

Norberto Bobbio, dice que no puede existir un fundamento absoluto de concepciones y derechos que son históricamente relativos, que se trata más propiamente de un problema jurídico y político. Para Bobbio, no se trata tanto de saber cuáles y cuántos son los Derechos Humanos, ni cuál es su naturaleza y fundamento, o si son derechos naturales o históricos, absolutos o relativos, sino cuál es el modo más seguro para garantizarlos y para impedir que,

a pesar de las declaraciones solemnes existentes, sean violados continuamente.(50)

Sin embargo, de tal afirmación sigue surgiendo la pregunta ¿porqué las comunidades quieren que existan Derechos Humanos en el derecho positivo? Bidart Campos señala: "Seguramente, porque los valoramos como importantes, y si así lo creemos, ha de haber un sustento que los arraigue y les confiera dicha trascendencia. No riñe, entonces, con la imperiosa urgencia de darles efectividad y vigencia, esta búsqueda de fundamentación". (51)

Han sido varias las respuestas derivadas de la necesidad de buscar una justificación racional de los Derechos Humanos, pero siguiendo a Eusebio Fernández pueden reducirse a tres corrientes fundamentales: 1ª) La fundamentación iusnaturalista, que consiste en la consideración de los Derechos Humanos como derechos naturales; 2ª) La fundamentación histórica-positiva, que considera los Derechos Humanos como pretensiones históricamente logradas por la voluntad colectiva y consolidadas en normas positivas de rango prioritario; 3ª) La fundamentación ética, que considera los Derechos Humanos como derechos morales y que se presenta como una postura superadora de las dos anteriores, las cuales aparecen, por el contrario, irreductiblemente enfrentadas entre sí.(52)

Sobre la fundamentación iusnaturalista Gregorio Robles Morchon, considera que "el concepto de Derechos Humanos es un concepto político y no técnico, y no puede ser otra cosa. Como tal

---

(50) BOBBIO, Norberto. "Presente y porvenir de los Derechos Humanos". Anuario de Derechos Humanos, núm. 1. Madrid, Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Complutense, 1982, P. 9.

(51) BIDART CAMPOS, Luis. Op. Cit. P. 97.

(52) "El problema del fundamento de los Derechos Humanos". Op. Cit. P. 78.



concepto político está en función de la lucha política: sirve -o puede servir- para intentar transformar la realidad o para intentar conservarla, pero no para describirla y conocerla". Por ello, habiendo fracasado las bases epistemológicas sobre las que el pensamiento iusnaturalista se apoya, la teoría de los Derechos Humanos carece asimismo, de una consistente base gnoseológica.(53)

Desde otro punto de partida, Pérez Luño expone tres tipos básicos de teorías con sus respectivas variantes: 1ª) La fundamentación objetiva, que engloba aquel conjunto de posturas doctrinales que afirman la existencia de un orden de valores, reglas o principios que poseen validez objetiva, absoluta y universal, con independencia de la experiencia de los individuos, o de su conciencia valorativa; 2ª) La fundamentación subjetiva, que agrupa a aquellas posturas que reivindican la autonomía humana como fuente de todos los valores, es decir, la autoconciencia racional de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas; y, 3ª) La fundamentación intersubjetiva, que se presenta como alternativa a las dos anteriores y que entraña así, frente al objetivismo, una revalorización del papel del sujeto humano en el proceso de identificación y de justificación racional de los valores ético-jurídicos; y, frente al subjetivismo, la postulación de la posibilidad de una objetividad intersubjetiva de tales valores.(54)

Siendo imposible conciliar las posturas ideológicas especulativas, en torno al fundamento de los Derechos Humanos, puesto que cada cual aporta su razón y porque de los mismos (55)

---

(53) "Análisis crítico de los supuestos teóricos y del valor político de los Derechos Humanos", en RIFD, julio-septiembre, P. 480 y ss.

(54) "La fundamentación de los Derechos Humanos", en Derechos Humanos, Op. Cit. P. 137 y ss.

(55) JACQUES MARITAIN, destaca este fenómeno al decir: "No sería fácil - escribía en 1947- pero si sería factible, el dar con una formulación común de esas conclusiones prácticas, dicho de otro modo, de los distintos derechos reconocidos

y, en aras de que todas las posturas convergan en la necesidad de una ideológica práctica, es decir, la vigencia de los Derechos Humanos, se reconoce que el hombre como esencia, es el sujeto y fundamento de tales Derechos y, que "el régimen político debe darles vigencia sociológica en un Estado democrático. Aquí se centraría el acuerdo de base, sin que fuera necesario arribar a él desde un mismo y común fundamento filosófico tan difícil de convocar unanimidades".(56)

Los Derechos Humanos se muestran así, como productos o creaciones plenamente histórico-culturales. Esto quiere decir que son realidades artificiales o instrumentales en el sentido de que han sido expresamente formulados o contruidos por los propios hombres para resolver unas determinadas necesidades vitales sobrevenidas por razón del contexto histórico de su existencia social.

Benito de Casto Cid, señala que: "La doctrina predominante en la actualidad sobre los Derechos Humanos parece conducir inexorablemente a un tipo de fundamentación racional en la que se asuman como punto de partida, al menos, estos tres axiomas; la afirmación de que el hombre-persona es el valor límite de la organización social; el reconocimiento de que la racionalidad-libertad es el valor constitutivo y el rasgo diferencial del hombre en cuanto tal; y, la aceptación de que todos los hombres son básica o esencialmente iguales en cuanto a la tenencia y disfrute de la dignidad, la racionalidad y la libertad. Estos axiomas actúan como

---

al ser humano en su existencia social. En cambio, sería completamente ocioso el buscar a esas conclusiones prácticas y a esos derechos una justificación racional común" ("Acerca de la filosofía de los derechos del hombre", en la obra colectiva Los derechos del hombre. Estudios y comentarios en torno a la nueva declaración universal, México-Buenos Aires, 1949, P. 69).  
(56) BIDART CAMPOS. Ibidem, P. 98.

principios reguladores primarios y, en consecuencia, no son susceptibles de comprobación crítica". (57)

A pesar de la existencia de posturas realistas muy reconocidas, que restan importancia al fundamento de los Derechos Humanos, hablando de convicciones generalmente compartidas, basta cotejar la disparidad que ofrecen los presupuestos filosóficos e ideológicos que subyacen al estatuto de los derechos fundamentales en los diversos sistemas políticos; la constante violación a los mismos y la precaria conciencia de su exigibilidad para seguir argumentando sobre su fundamentación. "Porque a pesar de la gran cantidad de literatura jurídica y filosófica escrita sobre los Derechos Humanos, y de los múltiples y varios documentos que acerca de ellos han sido expedidos por los organismos internacionales, dichos derechos siguen siendo desconocidos y violados por la gran mayoría de los Estados contemporáneos. Parece ser un signo fatal y lamentable de la época en que vivimos el de la falta de congruencia entre lo que se piensa y se declara, y lo que en realidad se hace. Es la expresión de esa vida inauténtica que como mal de nuestra época han denunciado grandes pensadores, no sólo de la pasada centuria -Kierkegaard, Marx, Nietzsche-, sino de la actual: Jaspers y Heidegger, entre otros..." (58)

Así pues, es imprescindible dar a estos derechos una base filosófica y ética, legándolos indisolublemente a la noción de persona. (59)

---

(57) "La Fundamentación de los Derechos Humanos", en MUGUERZA, Javier et. Al. El Fundamento de los Derechos Humanos. Madrid, Ed. Debate 1989, P. 122.

(58) GONZALEZ URIBE, Héctor. Fundamentación Filosófica de los Derechos Humanos en "Revista Mexicana de Justicia", No. 1, Vol. IV, Procuraduría General de la República México, 1986, P. 17.

(59) CASTAN TOBENAS. Op. Cit. P. 44.

La filosofía griega, aun cuando a partir de la escuela socrática dirigió su estudio hacia el hombre, lo hizo de una manera en cierto modo externa, proyectándolo hacia el Cosmos. "El yo se halla, para los griegos, en íntima y viva conexión con la totalidad del mundo circundante, con la naturaleza y la sociedad humana, y no separado y aislado. Aristóteles designa al hombre como un animal político, identificando así el ser del hombre con la ciudadanía, la pertenencia al Estado".(60)

Encontramos algún antecedente de la concepción del hombre con significación espiritual, ético-jurídica, en el concepto romano de la *humanitas*, forjado por la filosofía estoica, precursora de la concepción cristiana de la persona humana; el acercamiento a la persona como valor esencial, como concepto fundamental en el ámbito filosófico-jurídico, hay que buscarlo en el Cristianismo (61); esta corriente filosófica afirmó: el valor del individuo como ser de fines absolutos; exaltó, desde sus primeros momentos, el sentimiento de la dignidad de la persona humana y ha proclamado y proclama enérgicamente hoy, la necesidad de que la sociedad esté organizada en forma tal que permita a la persona desenvolverse íntegramente, realizar su perfección y afirmar su personalidad, sin perjuicio del bien común y, de hecho, tomando conciencia y cooperando a él.(62)

El profesor Felice Battaglia expresa al respecto: "Aquí reside realmente el germen de la historia moderna en cuanto tiene por centro al hombre, que se convertirá en ciudadano sin dejar de ser hombre, y en trabajador sin dejar de ser hombre y ciudadano, poseyendo esenciales y fundamentales derechos que ningún poder

---

(60) WERNER, Jaeger. *Paideia: Los ideales de la cultura griega*, Trad. de Javier Xirau y Wenceslao Roces, México, Fondo de Cultura Económica, libro I. 22a. reimpresión, 1992. PP. 60-170.

(61) CASTAN TOBEÑAS. *Op cit.* P. 46.

(62) *Idem.*

público pretenderá ignorar, sino que, por el contrario, el ente público, en cuanto legítimo, deberá reconocer y tutelar".(63)

Anton Böhm, citado por Castán Tobeñas, refiere que los tres postulados básicos de la Revolución Francesa tienen arraigo en la doctrina evangélica, así los principios de libertad, igualdad y fraternidad "se han desarrollado a partir del conocimiento, fundamentado en la Escritura, de los seres creados por Dios y de las características del hombre... La democracia no hubiera sido nunca posible sin el Cristianismo".(64)

Los orígenes del reconocimiento de los Derechos Humanos se enlazan a las teorías de los derechos naturales o innatos, insertos en la propia existencia del hombre. Si bien es cierto que los derechos naturales se expresaron y actuaron en primer término como derechos estamentales, derechos propios de los estamentos o grupos según los cuales se estructuraba la sociedad feudal y, dependiendo de una concepción divina, pretendían preservar un espacio mínimo de autorrealización humana.

"La Edad Media no desconocía que todos los hombres, más allá de su status social y político, participan de un orden ético-natural cuyos principios de base, procedentes del estoicismo antiguo y del cristianismo, son la unidad del género humano, la dignidad de la persona humana, hecha -a imagen y semejanza de Dios-, la igualdad esencial de los hombres. Estos principios permitieron a un sector de la doctrina, especialmente a Santo Tomás de Aquino y su escuela, reconocer a los infieles un derecho natural de dominio privado y público, que les ponía teóricamente a salvo de un supuesto derecho natural de conquista por parte de los

---

(63) "Los Derechos Fundamentales del Hombre", en Estudios de Teoría del Estado. Op. Cit. PP. 157-159.

(64) CASTAN TOBEÑAS. Op. Cit. P. 47.

cristianos, fundado en la infidelidad que muchos defendían. Aquella fue, asimismo, la posición de la teología moral española de los siglos XVI y XVII: Vitoria, Las Casas, Suárez y otros, quienes la desarrollaron sistemáticamente con ocasión del descubrimiento de América y su ocupación por los españoles, con consecuencias de gran alcance para el Derecho de gentes y el Derecho de colonización (así, las célebres Leyes de Indias)".(65)

El Renacimiento y los siglos subsecuentes exaltaron, filosófica y teóricamente, los Derechos Humanos, sin desprenderlos de su consideración de derechos naturales, pero dándoles una configuración muy distinta de la que tradicionalmente venían teniendo. "En primer lugar, el Derecho natural en esta época, abandona la base teológica sobre la que se había asentado el iusnaturalismo medieval y adopta un matiz puramente racionalista. Por otra parte...gira en torno a un sentido de la persona individual como fuerza independiente, emancipada de la colectividad. En definitiva, la visión del problema del hombre y de sus derechos se convierte en unilateral y combativa. Los que llegan a titularse derechos del hombre y del ciudadano son derechos frente al Poder, fundados en una antítesis y una lucha entre el Estado y el individuo. Mientras que los derechos naturales o innatos eran derechos anteriores al Estado, los de esta nueva época son derechos contra el Estado".(66)

Los primeros representantes de la llamada escuela del Derecho natural por antonomasia, iniciada con Hugo Grocio, anuncian ya la transformación del antiguo Derecho natural de base teológica y ética, de naturaleza consiguientemente objetiva, convirtiéndolo en el iusnaturalismo de tipo empírico de Grocio y Hobbes. Los que les siguieron, a través de la filosofía anglo-francesa de la

---

(65) TRUYOL Y SERRA. Op. Cit. P. 21 y ss.

(66) CASTAN TOBEÑAS. Op. Cit. P. 50.

Ilustración, fundaron ya abiertamente el Derecho natural racionalista y subjetivista; al que podemos llamar racionalismo subjetivo puro y, que unido a los puntos de vista del individualismo dió paso a la teoría de los derechos del hombre de exaltado sentido subjetivo y político.(67)

El fundamento de los Derechos Humanos en esta época, es la idea nacional, frente al antagonismo individuo vs. Estado, que precisaba reflejarse en compromisos jurídico-positivos reales, exigibles, de allí el nacimiento vigoroso del constitucionalismo.

Por ello el Dr. Jorge Carpizo señala que: "La historia del hombre es la historia de su lucha por el reconocimiento de su seguridad y su libertad, y de que por la sola circunstancia de existir posee todo un conjunto de derechos. Episodio tras episodio, esa historia ha permitido ver con claridad que la estructura jurídico política de una comunidad carece de valor si no se asegura la vigencia de los Derechos Humanos. A esta conclusión aparentemente sencilla, se ha llegado después de varias centurias y a costa del sacrificio de millones de vidas".(68)

El positivismo del siglo XIX, marca un paréntesis en la consideración filosófica de los Derechos Humanos. Rechazado el Derecho natural, estos derechos quedaron desprovistos de toda base racional y fija. La concepción del Derecho Público Europeo trató de encuadrar el cúmulo de derechos públicos. (69) Los antiguos derechos naturales del individuo eran incompatibles con la soberanía y los derechos del Estado. George Jellinek, para admitirlos, tuvo que utilizar la tesis de la autolimitación por el

---

(67) Idem.

(68) CARPIZO, Jorge. La Protección Internacional de los Derechos del Hombre. México, UNAM, 1983, P. 7

(69) SANCHEZ AGESTA, Manuel. Lecciones de Derecho Político, Madrid Reus, 1968. P. 560.

propio Estado de sus potestades, y aún así éstos derechos públicos subjetivos, más que derechos del hombre o de la persona eran derechos del individuo como miembro del Estado.(70)

En los finales del siglo XIX y sobre todo en el siglo XX, se presenta una fuerte decadencia de la filosofía empirista y formalista que había imperado durante casi todo aquel siglo, y un movimiento espiritualista y ético que, en los dominios del Derecho, se tradujo en una restauración del iusnaturalismo tradicional, aunque adaptado a las exigencias del pensamiento contemporáneo y con una tendencia fuertemente restrictiva en cuanto al ámbito y contenido del Derecho natural.(71)

Después de la Segunda Guerra Mundial, el ambiente doctrinal era favorable, a la reconsideración de los Derechos Humanos, con vistas a un orden social y jurídico más elevado y efectivo. "Este tema y problema de los derechos del hombre había de ser planteado, tanto o más que en el terreno político, en el filosófico. Y así, la filosofía del Derecho ha podido ofrecer a los Derechos Humanos sus soportes morales, a través de un fuerte movimiento de superación del positivismo jurídico, en el que ocupan un lugar muy destacado la restauración del iusnaturalismo clásico y la exaltación de los valores de la persona humana patrocinada por las direcciones actuales del humanismo y el personalismo jurídico".(72)

Castro Cid, refiriéndose al retorno de los fundamentos objetivos de los Derechos Humanos señala que éstos, "parecen encontrar sus viejas raíces y su apoyo en la naturaleza del hombre, si bien ahora bajo la más elaborada formulación de la dignidad de

---

(70) CASTAN TOBEÑAS. Op. Cit. P. 52.

(71) Ibidem, P. 54.

(72) Idem.



la persona humana".(73) Para dicho autor, más que de una restauración del iusnaturalismo clásico, ha de hablarse del renacimiento de un iusnaturalismo difuso, auspiciado por los horrores de la Guerra".

Es entonces cuando la proclamación de los Derechos Humanos, asumidos por la ONU, y otras organizaciones regionales de Estados, adquiere una dimensión supranacional y "es en consecuencia, el momento en que las declaraciones de derechos no pudiendo legitimarse ya por referencia al sistema de valores predominantes en un país, exigen una plataforma valorativa que resulte aceptable para una serie de pueblos y regímenes políticos estructurados en torno a principios filosóficos, políticos, religiosos, económicos y culturales bastante dispares".(74)

Sobre el personalismo y traspersonalismo, González Uribe, cuestionándose sobre los fines supremos del Estado, señala: "Estamos aquí en presencia del gran problema del fin supremo del Estado: ¿Para qué, en última instancia existe el Estado? ¿Cuáles son los valores que tiende a realizar el Estado si éste es algo más que un poder de hecho o una mera instancia de dominación material carente de un sentido razonable?. Algunos distinguidos filósofos del derecho, como Gustavo Radbruch en Alemania y Luis Recasens Siches en México, han hablado de transpersonalismo y personalismo o, lo que es equivalente, antihumanismo y humanismo, para caracterizar las dos posturas básicas en lo que toca a la respuesta que se da a las interrogantes antes planteadas".(75)

---

(73) El reconocimiento de los Derechos Humanos, Op. Cit. PP. 27 y 28.

(74) Idem.

(75) GONZALEZ URIBE, Héctor. Op. Cit., PP. 9 y 20; y, Recasens Siches. Op. cit. PP. 350-390.

Se entiende por transpersonalismo, aquella postura en la cual se considera que los fines del Estado -o los de la sociedad, o de la cultura- van más allá de los fines de la persona humana, importa más el conglomerado que el ser individual, de tal manera que éste, como una parte de la colectividad, tiene que subordinarse a la misma y buscar en ella la plenitud de su existencia. Se identifica regularmente dentro de esta postura al estado totalitario, donde el individuo tiene que sacrificar una parte de su esencia para la supervivencia del estado; este tipo de sociedades se ha presentado en todos los tiempos desde la antigua *Polis* griega hasta la época del nazismo alemán, incluidos regímenes accidentales y orientales, antiguos y modernos. Se presentará esta postura en todos aquellos lugares donde el hombre no tenga más de derechos que los que el aparato del poder le quiera reconocer.

Frente a la postura del transpersonalismo, encontramos el personalismo, que es la postura que sostiene que en la dignidad del hombre y en sus fines existenciales y transcendentales, se encuentran los valores supremos de la vida social y política. Es el hombre, y no el Estado, la única realidad sustancial y permanente.(76)

El Estado es un mero instrumento al servicio del bien público temporal y, por consiguiente, del bien supremo de la persona humana, el Estado fue creado por el hombre para su organización política, y éste no puede llegar a colocarse en una situación de privilegio frente al hombre, ser individual; éste fue creado por aquel para su beneficio -bien común- y no al contrario. A esta concepción se arriba: debe ser una postura política, filosófica y jurídica. Algunos autores establecen su punto de partida en lo que llaman la 'Revolución Cristiana', misma que provocó un cisma en el sistema antiguo, siendo a la postre, causa y efecto de su

---

(76) Ibidem. P. 21.

resquebrajamiento y derrumbe: El camino ha sido largo y penoso a través de absolutismos y dictaduras, no obstante lo cual se han logrado conquistas en los modernos sistemas democráticos, lamentablemente no en todos.

Sobre las doctrinas humanistas que hoy tienen numerosos calificativos, baste recordar que se han caracterizado por afirmar y exaltar el valor humano y el desarrollo de la personalidad; al ser integral y armónico, el humanismo busca el desarrollo del hombre en todas sus dimensiones; y al ser social, conjuga las ideas de personalidad y comunidad.

Partiendo de la base de que los Derechos Humanos tienen como fundamento una estructura ético-axiológica que supera las posesiones radicales del positivismo y del iusnaturalismo, retomaremos brevemente la explicación de la corriente de la fundamentación intersubjetiva, que emerge vigorosa como alternativas al objetivismo y subjetivismo de las posiciones descritas respectivamente. Esta teoría representa un esfuerzo por concebir a los Derechos Humanos como valores intrínsecamente comunicables, es decir, que como categorías que por expresas necesidades sociales e históricamente compartidas por las sociedades y pueblos, permiten suscitar un consenso generalizado sobre su justificación.

Es una labor intelectual, estrechamente vinculada al intento de una actitud comunicativa racional, como condición epistemológica para poder llegar a un consenso sobre los valores.

Según Jürgen Habermas, el positivismo parte de la base de que las cuestiones prácticas no son susceptibles de discusión racional por lo que, en definitiva, tienen que ser simplemente decididas. El positivismo supone una forma de filosofía axiológica subjetiva

que conduce a un decisionismo, a una elección irracional de los sistemas valorativos, y a reducir las normas a decisiones. De otro lado, la ética axiológica objetiva postulada por Max Scheler y Joseph Hartmann implica una falsa racionalización de lo desracionalizado, al concebir las relaciones axiológicas desligadas de su nexo vital real e hipostasiarlas como un ámbito ideal del ser que trasciende la experiencia.(77)

Para superar estas posturas, Habermas propone un tipo de intersubjetivismo destinado a explicar y fundamentar consensualmente la verdad de los argumentos y la corrección de las normas que regulan la actividad social, en cuanto manifestaciones de la *praxis* comunicativa. A partir de ahí, la validez o invalidez de un argumento o de una norma social, se pueden medir por su idoneidad para el logro de un entendimiento intersubjetivo. La experiencia comunicativa es guiada por un interés práctico tendiente a mantener la cooperación social cuando se aceptan la verdad del actuar comunicativo y de las normas que regulan las relaciones humanas o, a posibilitar el entendimiento en los casos en que no existe, o se ha quebrado el consenso (78); "así, los presupuestos de que las proposiciones verdaderas son preferibles a las falsas y que las normas justas (esto es: susceptibles de justificación) son preferibles a las injustas. La base de validez de un discurso, para un ser vivo que se mantiene en las estructuras de la comunicación hablada cotidiana, tiene -en expresión de Habermas- el carácter vinculante general e inevitable de los presupuestos trascendentales". (79)

---

(77) PEREZ LUÑO. Op. Cit. P. 163.

(78) Idem.

(79) HABERMAS, Jürgen. La Reconstrucción del Materialismo Histórico, trad. cast. de J. Nicolás Muñoz y R. García Cotarelo. Madrid, Taurus, 1981. PP. 179-180.

Derivado de este planteamiento el valor verdad, así como los restantes valores, no depende de evidencias lógicas (objetivismo), ni de meras verificaciones empíricas (subjetivismo positivista), sino de un consenso racional obtenido a partir de las exigencias procedimentales de la situación comunicativa ideal. (80)

La fundamentación intersubjetiva del valor al proyectarse a los problemas de la legitimación jurídico-política, tema central en la producción teórica habermasiana, incide también en los criterios justificadores de los Derechos Humanos. Su postura se sintetiza en los siguientes puntos: (81)

a) Reconocimiento del papel de las teorías iusnaturalistas (liberal, fisiócrata y democrático-rousseauiana) para la fundamentación de los Derechos Humanos positivados por la Revolución burguesa.

b) Necesidad actual de superar la ideología iusnaturalista-individualista, informadora de los Derechos Humanos formulados por la Revolución burguesa en el doble sentido de: 1) Concebirlos como categorías vinculadas a intereses sociales e ideas históricas que exigen su interpretación a través de relaciones sociales concretas, en vez de fundamentarlos ontológicamente en el sentido filosófico-trascendental, o en una antropología naturalista basada en la naturaleza del mundo, de la conciencia, o del hombre; 2) Considerar a los Derechos Humanos, como derechos fundamentales de contenido social y político, expresión de un orden jurídico integral que abarque al Estado y a la sociedad.

---

(80) PEREZ LUÑO. Op. Cit. P. 165.

(81) Vid. HABERMAS, Jürgen. Theorie und Praxis, Sozialphilosophische Studien, Suhrkamp. Frankfurt a. M. 3<sup>a</sup>. ed., 1982, PP. 318-321.

c) Lo anterior, sin reducir el sentido revolucionario y emancipatorio del derecho natural moderno a una mera conjunción social de intereses, pero la idea del derecho natural que tiende a trascender la ideología burguesa, sólo puede realizarse a partir de su interpretación basada en las concretas relaciones sociales y en el marco de los derechos fundamentales plasmados en la Constitución integral de una sociedad política. (82)

Para Jürgen Habermas, la teoría de los derechos fundamentales debe orientar en el Estado social de derecho a la praxis política en cuanto normas básicas del sistema, por lo que entrañan de máximas-guía del proceso transformador de la sociedad. Al propio tiempo, la *praxis* política deberá aceptar las informaciones de las ciencias sociales sobre las condiciones necesarias para hacer efectiva la implantación de los derechos fundamentales, sin que tales exigencias científico-sociales puedan ser satisfechas desde la abstinencia de valores.

La fundamentación habermasiana de los Derechos Humanos que como se ha indicado, resulta incompatible con un iusnaturalismo ontológico, ahistórico o idealista coincide, sin embargo, con intentos recientes por concebir el derecho natural como el conjunto de los valores jurídicos que la razón práctica descubre en la propia historia de la sociedad.

De ahí que frente al positivismo, que impugna la justificación racional de los valores, o frente a la teoría de los sistemas defendida en Alemania por Niklas Luhmann, que transfiere la racionalidad de los valores a la mera necesidad de subsistencia de los sistemas autorregulados. Habermas propugna una teoría crítica de la sociedad basada en la reivindicación de la razón práctica. Fiel a su tesis, de que todo conocimiento debe hallarse orientado

---

(82) PEREZ LUÑO. Op. Cit. P. 165.

por un interés, es decir, de la diferencia latente del saber teórico a la acción, concibe la situación comunicativa ideal como 'interesada' en el sentido de que anticipa una forma ideal de vida asentada en los valores tradicionales de la verdad, la libertad y la justicia y que aparece en suma como un momento necesario en el proceso hacia la emancipación. (83)

La postura de Habermas, conduce ineludiblemente al concepto de las necesidades humanas básicas y el vínculo entre necesidades y valores.

La categoría de la 'necesidad', ha adquirido una relevancia decisiva para la filosofía jurídico-política moderna, desde que Hegel concibiera el sistema de necesidades como el primer momento conformador de la sociedad civil. Es sabido cómo Karl Marx considera como exigencias imprescindibles para la vida las referentes al alimento, vestido y vivienda. De lo que infería que 'El primer hecho histórico es la producción de los medios indispensables para la satisfacción de estas necesidades'. A la vez, la satisfacción de esas primeras necesidades, la acción de satisfacerlas y la construcción de los instrumentos necesarios para ello conducen a nuevas necesidades. Para Marx, la reducción de la necesidad a su mera dimensión económica, representa una expresión de la alienación capitalista en la que cada individuo es un conjunto de necesidades y sólo existe para el otro, como el otro sólo existe para él, en la medida en que se convierten en medio el uno para el otro. (84)

La obra de Marx, en opinión de Agnes Heller, ofrece una importante distinción entre las 'necesidades naturales', referidas a los medios materiales indispensables para la autoconservación de

---

(83) Ibidem. P. 166.

(84) Ibidem. P. 168.

la vida humana; las 'necesidades necesarias', no dirigidas a la mera supervivencia, -en las cuales el elemento cultural, el moral y la costumbre son decisivos- y cuya satisfacción es parte constitutiva de la vida 'normal' de los hombres pertenecientes a una determinada clase, de una determinada sociedad; y las 'necesidades radicales', que implican opciones axiológicas concientes, que sólo pueden ser satisfechas en una sociedad plenamente desarrollada. Lo anterior, conduce a considerar los conceptos de necesidad como categorías extraeconómicas e histórico-filosóficas, es decir, como categorías antropológicas de valor y por consiguiente, no susceptibles de definición dentro del sistema económico. (85)

A partir de las necesidades radicales, que son necesidades cualitativas y auténticas, se construye un sistema axiológico que tiene su principal valor ético -en el reconocimiento y la satisfacción de las necesidades de todos los hombres. De ahí que, la fundamentación intersubjetiva del valor permite cifrar su validez universal, que evita la arbitrariedad y contingencia de las tesis subjetivistas, pero no sobre la base de un orden axiológico suprahistórico y trascendente, sino a partir del entendimiento de los valores como momentos de la evolución humana, determinando que los valores no constituyen ninguna propiedad eterna del hombre dada metafísicamente con su ser, ningún *factum* fijo de la existencia humana, sino un orden de capacidades y necesidades que se despliegan a través de la evolución histórica.

Según Eusebio Fernández,(86) la introducción del concepto de necesidades humanas aclara mucho las cosas pues, "los Derechos Humanos tienen su fundamento antropológico en la idea de necesidades humanas", por su parte, Pérez Luño señala: "Pienso

---

(85) Idem.

(86) "Teoría de la Justicia y Derechos Humanos". Op. cit. PP. 78-79.



con Norberto Bobbio, que el fundamento de los valores debe buscarse en las necesidades del hombre. Toda necesidad supone una carencia: el hombre tiene necesidades en cuanto desea o carece de determinados bienes y siente la exigencia de satisfacer esas carencias". (87)

Bidart Campos, expresa que las necesidades humanas, no constituyen un fundamento de los Derechos Humanos con suficiente autonomía, porque "recorrir a necesidades humanas es recaer, de algún modo, en la naturaleza humana que las suscita o les da asidero. De ser así, el fundamento de las necesidades tendría que ser incluido en el conjunto que remite a aquella naturaleza. (88)

Las distintas teorías que se han mencionado no constituyen vanas disquisiciones doctrinales sobre el fundamento de los Derechos Humanos. Precisamente la polémica sobre el valor ideal de los Derechos Humanos mantiene todavía hoy plena vigencia, porque los argumentos debatidos tienen puntual repercusión en la práctica.

La fundamentación objetivista de los Derechos Humanos, ha contribuido decisivamente a la conformación doctrinal y jurisprudencial de la teoría del orden de valores, que concibe los Derechos Humanos positivados por vía constitucional como derechos fundamentales, es decir, como un sistema de valores objetivos dotados de una unidad material y que son la suprema expresión del orden axiológico de la comunidad. La interpretación de la Constitución, así como el sentido de los distintos derechos fundamentales en ella consagrados, debería reconducirse, al tenor de esta tesis, a los principios axiológicos objetivos que determinan

---

(87) "Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución". Op. cit. P. 181.

(88) "Teoría General de los Derechos Humanos". Op. cit. P. 107.

el respectivo alcance de las distintas situaciones individuales. Esta teoría, que ha alcanzado una notable importancia en la jurisprudencia de la República Federal de Alemania en la inmediata posguerra, ha sido posteriormente objeto de crítica, al haberse denunciado que entraña el peligro de traducirse en una pura intuición de los valores, arbitraria y decisionista, que puede degenerar en una auténtica tiranía de los valores.

Las fundamentaciones de los Derechos Humanos de carácter subjetivista, han tenido una importancia indiscutible para la garantía de las libertades públicas de signo individual. Su principal mérito reside en haber configurado un sistema de derechos de defensa de la autonomía personal frente a las ingerencias del poder. Sin embargo, esta fundamentación se ha mostrado incapaz, en la práctica, para incorporar a la teoría de los derechos fundamentales la garantía jurídica de las condiciones materiales y culturales de existencia, que se hallan en la base de la reivindicación de los derechos sociales.

Por su parte, las fundamentaciones intersubjetivas de los Derechos Humanos, han contribuido a potenciar la orientación teórica y jurisprudencial tendiente a afirmar la multifuncionalidad de los derechos fundamentales, atendiendo a la diversidad de objetivos que pueden perseguir estos derechos en un sistema axiológico pluralista. Tesis que, si tiene el valor de propiciar una estructura abierta y dinámica de los derechos fundamentales, corre el riesgo de relativizar en exceso su contenido. (89)

De la distinción establecida por Eusebio Fernández, siguiendo su postura ética como fundamento de los Derechos Humanos y dado que, el iusnaturalismo intenta situar el fundamento de los

---

(89) PEREZ LUÑO. Op. cit. PP. 176-177.

Derechos Humanos en el derecho natural, deducido de una naturaleza humana supuestamente universal e inmutable; mientras que el historicismo, lo sitúa en la historia cambiante e inestable, la que esto escribe se inclina por la fundamentación ética o axiológica que considera que los Derechos Humanos están respaldados en categorías morales, considerándose como exigencias éticas y derechos que los seres humanos tienen por el hecho de ser hombres y, por tanto, con un derecho igual a su reconocimiento, protección y garantía por parte del poder político y el derecho. Tales exigencias serían, por tanto, independientes de cualquier contingencia histórica o cultural, característica física o intelectual, poder político o clase social. Explicitando el alcance de la expresión 'derechos morales', añade Eusebio Fernández que, con la misma pretende describir "la síntesis entre los Derechos Humanos entendidos como exigencias éticas o valores y los Derechos Humanos entendidos paralelamente como derechos".(90) De esta caracterización, infiere que los Derechos Humanos median entre las exigencias éticas y los derechos positivos. Por su significación ética, los Derechos Humanos deberán hacer obligada remisión a la dignidad humana, mientras que por su dimensión jurídica, tales derechos encarnarán la pretensión de incorporarse al ordenamiento jurídico-positivo para alcanzar su plena y auténtica realización. De ahí que, "a cada derecho humano como derecho moral le corresponda paralelamente un derecho en el sentido estrictamente jurídico del término" (91). Sin embargo, es preferible antes de llamarlos derechos morales y en virtud de la nueva polémica conceptual que se deriva de ello, precisar que el fundamento de los Derechos Humanos es un complejo amplio de categorías éticas y morales, que precisan de la incorporación en el orden positivo de cada Estado para su debido cumplimiento.

---

(90) FERNANDEZ, Eusebio. Teoría de la justicia y derechos humanos. Madrid, Civitas, 1989. PP. 50-65. Ver también Estudios de ética jurídica. Madrid, debate, 1990.

(91) Ibidem. PP. 59-65

Esta fundamentación de los Derechos Humanos coincide, de forma explícita, con lo que Gregorio Peces-Barba ha denominado 'concepción dualista' de los Derechos Humanos, en ella, el primer nivel corresponde a la filosofía de los derechos fundamentales, o sea, al plano axiológico de los valores de la persona humana; mientras el segundo, al derecho de los derechos fundamentales y alude a la inserción de esos valores en normas jurídico-positivas. (92)

Es cierto que los valores o bienes jurídicos -y a la vez éticos y sociales- son muy numerosos. La doctrina actual que desarrolla esta teoría de los valores, suele incluir entre ellos el orden, la seguridad, la paz social, el poder (con la autoridad que lleva consigo), la solidaridad, la cooperación, el bien común o utilidad común; pero la opinión, casi unánime hoy, considera a la justicia como el valor jurídico supremo, que preside el plexo axiológico jurídico. (93)

Con relación al tema de la justicia, bástenos con tener presente la siguiente expresión: "La justicia, desde el punto de vista filosófico, debe ser clasificada en el grupo de los valores puros o absolutos y, desde el punto de vista jurídico, ha de ser considerada como la finalidad propia y primaria del Derecho. Este tiene siempre por materia o por fin un elemento de justicia. La idea de justicia, según la concepción más actual de ella, armoniza los fines individuales y los fines sociales o comunitarios del Derecho, aunque aceptando como criterio básico el del reconocimiento del valor absoluto de la persona humana".

---

(92) PECES-BARBA, Gregorio. Derechos Fundamentales. Madrid, Latina Universitaria, 3ª Ed., 1980.

(93) Pueden verse, sobre valores jurídicos, los libros y trabajos, entre otros de Luis Recasens Siches, Carlos Cossio, Miguel Herrera Figueroa y Benigno Mantilla Pineda.

"Es obvio, pues, el papel clave que desempeña la idea de justicia en la especificación y protección de los derechos del hombre. Con razón se ha dicho que el criterio rector del derecho - y, por consiguiente, también de los derechos subjetivos más fundamentales- es el equilibrio entre el orden y la libertad en el seno de la justicia". (94)

Otra noción destacada en la doctrina de los valores jurídicos y los fines del derecho, es la idea del bien común. Fruto de la más clásica tradición helénico-cristiana, presidida por Aristóteles y su obra la *Política*; la teoría del bien *commune* fue especialmente formulada por Santo Tomás, en su obra *Comentarios a la Política, Summa Theológica y De Regimine Principum*, llegando a constituir una de las piezas cardinales de la filosofía tomista del Derecho y del Estado. "Santo Tomás cuajó una fórmula de gran valor sugestivo con relación al problema teleológico político. El bien común es el fin que centra la vida de la sociedad civil o comunidad política, anima la actividad de su gobierno y da sentido a la ley como instrumento de la acción del poder y del orden político. El bien común aparece en Santo Tomás como un eje común alrededor del cual se agrupan y resuelven todos los problemas de la vida política. (95)

Al respecto, Pablo Lucas Verdú, ha dicho que: "La consideración del bien común es capital en el ámbito del Derecho. Su análisis sirve para fundamentar, teológicamente, una serie de instituciones, así como suministrar una base objetiva al ordenamiento jurídico que evite el formalismo abstracto y vacío en que se ha pretendido encontrar la esencia del Derecho". (96)

---

(94) CASTAN TOBEÑAS. Op. cit. P. 74.

(95) SANCHEZ AGESTA. Lecciones de Derecho Político. Op. cit. P. 315 y ss.

(96) Bien Común, en la Nueva Enciclopedia Jurídica, Barcelona, t. III., 1951, P. 341.

Peces Barba, hace mención también del bien común como límite externo al ejercicio de los derechos fundamentales, entendiéndose como: el conjunto de condiciones necesarias para el desarrollo integral de todos los hombres, exigiendo para que sea tal, los siguientes requisitos: 1) La participación de todos en él, sin ser privativo de una clase social, sector, raza o grupo nacional o religioso; 2) La igualdad proporcional en esta participación, dar a los demás según las propias posibilidades y recibir según las necesidades; 3) La superioridad del bien común sobre los bienes individuales, aislados o egoístas; 4) La extensión del concepto a todas las parcelas y a todos los bienes, tanto materiales, como culturales o sociales y políticos. Pero, según el autor, todos los límites extrínsecos de los derechos fundamentales -entre los cuales está el bien común- tienen que ser interpretados en la práctica en sentido restrictivo. El principio es la libertad y las excepciones son los límites. (97)

La idea de justicia y la de bien común tienen muchas conexiones, ambas reúnen las mismas características esenciales: son principios jurídicos; son postulados sociales que afectan a la sociedad en su conjunto y a los miembros como parte de ella; tienen la significación no de meras normas formales o lógicas, sino de principios objetivos y morales que pueden ser llamados de ética jurídica material. La doctrina del bien común persigue, lo mismo que la noción de justicia, una conciliación de las exigencias de lo individual y de lo social. Finalmente, tanto la justicia como el bien común tienen su base, de acuerdo con las direcciones tan actuales humanista y personalista, en la consideración de que el hombre es persona y en el valor supremo de la persona dentro de la comunidad.

---

(97) Derechos Fundamentales. Op. cit. PP. 119 y 120.

Normativamente no pueden darse conflicto ni colisión entre la justicia y el bien común, porque el valor radical, la justicia, antecede jerárquicamente a todos los valores restantes. En general, se puede afirmar que en la actualidad, tanto en la teoría como en la praxis de los Derechos Humanos, la noción de bien común ha caído, en cierto modo, en desuso, y que de todos los criterios que actúan como límites políticos de los derechos fundamentales, tales como son la moral social, el bien común y el orden público, es realmente este último criterio teleológico -el del orden público- el que juega el papel más decisivo, pues en tal noción, que ha ido ampliando de manera paulatina sus contornos, se engloban prácticamente los aspectos más interesantes relacionados con la moral social y el bien común. (98)

Así pues, una vez visto lo anterior, y sabedores de la dificultad de encontrar un fundamento único e indiscutible de los Derechos Humanos y, habiéndose postulado por el fundamento ético y axiológico de los Derechos Humanos, podemos concluir diciendo que el hombre con la riqueza de su individualidad y su insoslayable esencia social, pese a las matices de su racionalidad e ideología, es punto de partida de las necesidades, valores, ordenes jurídicos y reglas de convivencia. Por lo tanto, ni entidades metafísicas ni procesos rígidos dependientes de la conducta humana, pueden ser la génesis de los Derechos Humanos, sean vistos como ideales de desarrollo o como normas positivas que el hombre se ha dado para impedir el desbordamiento de la pasión o el predominio arbitrario de unas libertades sobre otras.

Los Derechos Humanos tienen pues su fundamento, en la excelsa razón del hombre y en su virtud esencial de solidaridad con sus congéneres, en el ánimo ecuménico de un destino común superior, en el que la marginación y el oprobio no tengan cabida;

---

(98) CASTAN TOBEÑAS. Op. cit. P. 83.

en el que el paradigma de acción sea la dignidad del género humano.

### **C) EL PROCESO DE POSITIVACION DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.**

El proceso de positivación de los Derechos Humanos alude a la institucionalización de tales derechos, es decir, a la traducción técnico-jurídica de normas positivas, al proceso general de formación de normas jurídicas.

La positivación de los Derechos Fundamentales, es entendida como su formulación normativa a través de unos preceptos emanados según los cauces formales establecidos, por el principio de validez de un determinado ordenamiento jurídico, sin entrar a la valoración de los diferentes sistemas normativos.

Es innegable que hay un tramo y un tránsito entre y desde los Derechos Humanos, tal como los concibe la filosofía jurídica en el plano del derecho natural, o de los valores, o de la ética, y su ingreso al derecho positivo. Y que ese tramo debe ser recorrido, y ese tránsito impelido, es también verdad, y necesidad práctica, para resolver uno de los problemas actuales mas latentes: la exigibilidad de los Derechos Humanos.

Si bien es cierto que las principales corrientes doctrinarias engarzan el problema a la positivación a los argumentos vertidos en torno al fundamento de los Derechos Humanos, reingresando con ello, al campo de la visión tricotómica del iusnaturalismo, del positivismo y la óptica del realismo normativo; es cierto que la filosofía de los Derechos Humanos es importante y cataliza la



conciencia y una cultura acerca de los mismos, tal trabajo racional carece de sentido, si no desemboca en un efecto práctico, como lo es el de lograr que los derechos cobren vigencia obligatoria en la positividad.

La positivación deontológicamente hablando, presupone un consenso, aunque es cierto que la nueva formulación escrita y formal de normas jurídicas no implica la eficacia de las mismas, si lleva implícito el principio de cumplimiento coactivo o exigibilidad práctica.

Al respecto, García Maynez señala que: "La eficacia del sistema normativo es un elemento del orden jurídico concreto. El derecho como orden concreto sólo puede existir cuando los destinatarios de su sistema normativo ajustan normalmente su conducta a las prescripciones en vigor".(99)

A tal orden concreto, como resultado, lo hacemos equivalente a la positividad, al derecho positivo, a la vigencia sociológica. Por eso, el tema de los Derechos Humanos y el derecho de los Derechos Humanos nos conducen a una toma de conciencia. No basta formular o escribir normas jurídicas de reconocimiento, porque lo fundamental es que se alcance la cima de su vigencia sociológica y, de su positividad: que se tenga acceso efectivo a su disfrute, a su goce, a su ejercicio por parte de todos los hombres. Pírrico triunfo sería admitir la existencia de valores humanos fundamentales y conceder en su desaplicación.

Si bien es cierto que, para la validez del derecho positivo hay un parámetro llamado legitimación con fundamento en el valor justicia, el derecho positivo es válido, cuando además de apearse

---

(99) GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Filosofía del Derecho. México, Porrúa, 13<sup>a</sup> Ed, 1986. P. 18.

a un proceso formal es justo aunque formalmente puede haber un derecho positivo injusto, el derecho relativo a los Derechos Humanos no participa de tal polémica, puesto que es el derecho justo por antonomasia. (100)

"Al derecho positivo se le puede predicar, según el caso, como válido, o sea, adjudicarle 'validez'. El vocablo validez queda reservado entonces, para el derecho positivo válido. Pero desde ya, prestemos atención a una cosa: para que haya validez, tiene que haber derecho positivo, es decir, derecho vigente sociológicamente, derecho eficaz; si no hay vigencia sociológica, no hay positividad, y si no hay positividad, falta el sustrato jurídico (derecho positivo) para predicar la cualidad de validez. Si no hay sustantivo (derecho positivo), no hay adjetivo válido; si no existe la realidad mencionada por el sustantivo, no puede existir el calificativo que, adjetivado, la califica. Faltando la validez por inexistir el positivo, tendremos únicamente la 'valencia' del valor, que siempre exigirá la positividad". (101)

Desde otra opción, y a manera de reflexión, cabe el cuestionamiento de Hart en relación al derecho injusto, ¿por qué - se pregunta- es mejor pensar 'esto no es derecho en ningún sentido', en lugar de 'esto es derecho pero es demasiado inicuo para ser obedecido o aplicado'? y dice, la idea de que fuera del sistema oficial hay algo que, en última instancia, deberá proporcionar al individuo el criterio para resolver su problema de obediencia, es más probable que permanezca viva entre quienes están acostumbrados a pensar que las reglas jurídicas pueden ser inicuas, que entre los que piensan que nunca algo inicuo puede tener status de derecho. (102)

---

(100) Ibidem. P. 21.

(101) BIDART CAMPOS. Op. cit. P. 123.

(102) "El Concepto del Derecho". Op. cit. PP. 259-260.

Con el surgimiento del Estado de Derecho, un estado respetuoso de los individuos y la sociedad, limitado a un actuar transparente, que asume los pactos de convivencia y distribución de facultades determinados por la sociedad, el orden normativo adquiere una mayor dimensión, hablamos de un orden con vigencia sociológica; un imperativo social no unilateral ni arbitrario, que entraña el respeto a la dignidad humana y los cauces del poder que anulan la postura voluntarista.

El modelo voluntarista da por resultado que: "Los derechos fundamentales son los que desde la voluntad del poder, aquellos que sea cual sea su contenido se designen como derechos fundamentales", centran su fundamento exclusivo en el Estado, o en el derecho estatal, o en la voluntad del poder estatal que equivale a la de los gobernantes de turno: Aquí hay un empobrecimiento de suma ordinariez filosófica. Ese fundamento -transitorio, ocasional, relativo, mezquino, arbitrario-, casi no funciona como tal en sentido filosófico, pese a quienes hayan sido o sean sus seguidores o sus corifeos. Aquí no hay naturaleza humana, no hay valores, no hay ética, no hay ideal de derecho, que alumbre tan sórdido sustento y, dice con razón Peces-Barba: "pero el poder, que puede dar normas formalmente válidas, no puede a su voluntad crear fuera del contexto e incluso con principios contradictorios, derechos fundamentales".(103) Cuando no hay filosóficamente hablando un hecho superior a esa voluntad de poder, sea ese hecho metajurídico, extrajurídico, ético, iusnaturalista, plexo de valores, etcétera, el supuesto fundamento positivista-voluntarista se vuelve raquítrico. (104)

---

(103) Idem. P. 22.

(104) BIDART CAMPOS. Op. cit. P. 106.

El nuevo orden jurídico mencionado, se hace posible con la transformación del Estado liberal de derecho en Estado social de derecho, con la que se culmina el proceso de positivación del derecho natural al alcanzarse la integración democrática de los derechos fundamentales. (105)

En efecto, la época de las grandes declaraciones, que marca un hito en la positivación de los Derechos Humanos es también el reflejo de la transformación del Estado y el auge del derecho como instrumento vinculante a la *praxis* de la justicia. Lo anterior, nos recuerda la historicidad de los Derechos Humanos y el viacrucis que han recorrido para transformarse en normas positivas, en una lucha denodada por su exigibilidad.

"La inserción de los valores propios de los Derechos Humanos en la positividad es histórica, y se contagia de todos los ingredientes físicos que provienen de múltiples factores, cultural, social, religioso, económico, cada uno de los cuales participa de la temporalidad situacional, época y lugar donde interactúa, espacio geográfico".(106) Así, los Derechos Humanos se constituyen en normas jurídicas positivas, que reconocen las demandas de los pueblos, según su devenir histórico y las exigencias humanas particulares.

Aunque Bidart Campos señala que la recepción o positivación de los Derechos Humanos se da cuando éstos alcanzan, con o sin normas escritas, vigencia sociológica, concluye reconociendo que "en el derecho positivo (vigente) existen o rigen los Derechos Humanos, porque los hombres tienen acceso a ellos, los pueden ejercer, gozar y disfrutar, disponen de vías tutelares, y conviven

---

(105) PEREZ LUÑO. Op. cit. P. 165.

(106) BIDART CAMPOS. Op. cit. P. 130.

en un sistema efectivamente democrático".(107) Lo anterior, independientemente de la vigencia sociológica, demuestra la necesidad de normas jurídicas que preserven la tutela de tales valores supremos y que además, se requieren vías para su exigibilidad como no podría ser de otra manera legítima.

Al respecto es importante retomar conceptos de derecho vigente y derecho positivo. "Llamamos orden jurídico vigente al conjunto de normas impero-atributivas que en una cierta época y un país determinado la autoridad política declara obligatorias. El derecho está integrado tanto por las reglas de origen consuetudinario que el poder político reconoce, como por los preceptos que formula...En lo que toca al derecho legislado, su vigencia encuéntrase condicionada por la reunión de ciertos requisitos que la ley enumera".(108)

"No todo derecho vigente es positivo, ni viceversa. La vigencia es atributo formal, es la impronta del Estado en las normas jurídicas consuetudinarias, jurisprudenciales o legislativas que él sanciona. La positividad es un hecho que estriba en la observancia real de cualquier precepto, vigente o no vigente. La posibilidad de que exista un derecho dotado de vigencias pero desprovisto de eficacia, sólo es admisible en casos aislados".(109)

La positivación de los Derechos Humanos se ha visto desde su doble vertiente, según se le identifique con el derecho vigente o al positivo, como derecho efectivamente observado y "sociológicamente" aceptado por una comunidad y, como derecho normado que ha traducido en garantías jurídicas, los derechos que el ser humano ha considerado fundamentales.

---

(107) Ibidem. P. 128.

(108) GARCIA MAYNES, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, México, Porrúa, 37<sup>a</sup>. Ed. 1985, PP. 36 y 37.

(109) Ibidem. PP. 38 y 39.

Bidart Campos señala que las normas escritas no deben ser infravaloradas. "Muy especialmente si se hallan insertas en una Constitución formal (o codificada), que reviste supremacía y que está abroquelada en un sistema de control suficiente que permite invalidar las violaciones. También si, con o sin jerarquía supraconstitucional, concurre el derecho internacional a través de pactos o tratados a reforzar la tutela de los derechos dentro de la jurisdicción interna con el suplemento de la jurisdicción internacional".(110)

Visto lo anterior, es importante recordar que lo 'fundamentalmente humano' ha variado según las épocas, el progreso social y las circunstancias específicas de cada comunidad, lo que ha significado la correlación entre las gestas históricas de los pueblos y naciones y los documentos o acuerdos expresos que ha sido colofón de cada una de ellas. Una revisión a los principales documentos jurídicos sobre los Derechos Humanos, no habla sólo de un proceso formal bajo el cual se elaboraron, sino de un entorno, un ideal, un convencimiento comunitario de normas esenciales, de un instrumento de cambio y equilibrio, concomitantemente. De allí, que aún el iusnaturalista mas ortodoxo reconozca que "el derecho natural necesita del derecho positivo para su funcionamiento y aplicación en el mundo jurídico-político. Si lo necesita, es porque dispone de permeabilidad y elasticidad para asumir los requerimientos históricamente situacionales del derecho positivo, en un aquí y ahora que es, natural y esencialmente, variable y rítmico".(111)

La positivación de los derechos fundamentales se desarrolla a través de un proceso normativo que afecta a distintos niveles de la

---

(110) BIDART CAMPOS. Op. Cit. P. 128.

(111) Ibidem. P. 131.

experiencia jurídica, al ser el producto de la actuación de los grandes poderes jurídicos-positivos clásicos. A ellos, en cuanto máximos depositarios de la potestad normativa, les corresponde la competencia de contribuir a elaborar, cada uno en la esfera que le es propia, el régimen positivo de los derechos fundamentales. (112)

A partir del siglo XVIII, se considera un postulado fundamental del régimen liberal reservar al poder constituyente, en cuanto titular de la soberanía popular, el privilegio de fijar los derechos básicos de la convivencia social, bien mediante su inserción en el preámbulo de las constituciones, o en su texto articulado o, incluso, en una declaración específica de tales derechos. No en vano, para el pensamiento liberal, el fin supremo de la asociación política residía en la defensa de las libertades fundamentales, para cuya mejor garantía éstas debían proclamarse expresamente en las normas de mayor rango y autoridad del ordenamiento jurídico.(113)

En el plano constitucional se han empleado dos sistemas de positivación, la doctrina alemana ha distinguido el sistema de positivación a través de la *lex generalis*, esto es, del enunciado de grandes principios tales como la libertad, la dignidad humana, del sistema de *leges specialis*, que proclaman unas libertades o derechos más concretos como la libertad de pensamiento, de prensa, de conciencia; inferir sistemas sería aquél que combina ambos principios constituyéndose en mixto.

Siguiendo a Pérez Luño, entre los diferentes instrumentos de positivación encontramos:

---

(112) PEREZ LUÑO. Op. Cit. P. 65.

(113) Idem.

**a) Valores y principios constitucionales programáticos.** Tales principios se hallan recogidos en el preámbulo de la Constitución que viene a representar la síntesis de los valores básicos.

**b) Principios constitucionales para la actuación de los poderes públicos.** En éste caso, quedarían reunidos una serie de principios encaminados a orientar la acción de los poderes públicos y a delimitar el marco político, social y económico que va a determinar las modalidades de ejercicio de todos los derechos fundamentales.

**c) Normas o cláusulas generales a desarrollar por leyes orgánicas.** Un numeroso grupo de derechos fundamentales, expresamente reconocidos en el articulado de la Constitución y positivados como tales derechos y no como principios, se hallan remitidos a la legislación para la delimitación de su alcance y contenido.

**d) Normas específicas o casuísticas.** Constituyen una serie de derechos de forma específica y pormenorizada, sin hacer referencia a su ulterior desarrollo legislativo, de lo que se infiere que su positivación constitucional, va a ser la normativa configuradora de su alcance y significación. Si bien en el plano de la protección el texto constitucional establece los derechos que serán directamente aplicables ante los tribunales ordinarios y, en su caso, tutelados a través del recurso de amparo y los que tan sólo serán objeto de aplicación indirecta a través del recurso de inconstitucionalidad.

**e) Normas de tutela.** Además de las normas constitucionales encaminadas a formular positivamente los derechos fundamentales, existen también normas dirigidas a su garantía. Directa referencia a estos instrumentos jurídicos de defensa de los derechos



fundamentales se halla en el artículo 102 apartado B de nuestra Constitución, que institucionaliza la figura del Ombudsman mexicano y crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos.(114)

Como dijimos, el principal marco de positivación de los derechos fundamentales es el constitucional, sin que el legislador juega también un papel muy importante en la elaboración positiva de estos derechos, siendo en muchos sistemas jurídicos el encargado de desarrollar y de establecer su garantía.(115) El pensamiento liberal en su lucha contra el absolutismo, había supuesto que la libertad quedaría perfectamente garantizada en cuanto el pueblo fuera quien detentara el ejercicio del poder a través de la ley, entendida como expresión de la voluntad general. De ahí, la confianza de los autores de la Declaración de 1789 en la ley, como instrumento más adecuado para establecer el contenido y el límite de los derechos fundamentales.(116)

El principio de legalidad, mecanismo estrechamente ligado al funcionamiento del Estado de Derecho, supuso una garantía de los derechos fundamentales constitucionales al imponer al legislador la obligación de acomodarse en el desarrollo de su labor a los principios de la constitución. La teoría de las constituciones rígidas (*Rigidität des Grundgesetzes*), esto es las no modificables por vía legislativa ordinaria; de la jerarquía normativa y, la del control jurisdiccional de los actos legislativos, vinieron a asegurar la primacía de los derechos fundamentales reconocidos por vía constitucional, permitiendo la anulación de las leyes contrarias sus disposiciones.

---

(114) Ibidem. PP. 66-68.

(115) Ibidem. P. 97.

(116) Véase los artículos 4, 5 y 6 de la Declaración.

La concepción liberal subyacente a los principios que inspiraron la aparición del Estado de Derecho, vio siempre con recelo la intervención del poder ejecutivo en la positivación por vía reglamentaria de los derechos fundamentales. Sin embargo, es un hecho indiscutible que en la actualidad el desarrollo del sistema de libertades públicas es obra en gran medida, de la actividad de la administración, como en el caso mexicano, la creación del Ombudsman fue debido a una propuesta presidencial mediante Decreto administrativo, en ejercicio de las facultades concedidas por el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para los clásicos de la democracia liberal el principio de separación de poderes fue reiteradamente considerado como garantía esencial de las libertades fundamentales. El propio Montesquieu, en un célebre pasaje de *L'Esprit des Lois*, no dudaba en sostener que: "*Lorsque dans la même personne ou dans le même corps de magistrature, la puissance législative est unie à la puissance exécutive, il n'y a point de liberté*".(117) Sin embargo, es preciso recordar que en ese tiempo, el ejecutivo aún era monárquico y se temía una vuelta al absolutismo, por lo que toda facultad no precisada al monarca era un peligro latente. "Cuando el ejecutivo tuvo un fundamento democrático, si bien se fue tendiendo progresivamente a hacer menos rigurosa la separación de poderes hasta convertirla en una distinción de poderes. Así suele ocurrir en los sistemas parlamentarios, en los que el ejecutivo no tiene su origen inmediato en el sufragio popular, mientras que en el régimen presidencial la separación de poderes conserva mayor nitidez".(118)

---

(117) PEREZ LUÑO. Op. Cit. P. 100.

(118) Ibidem. P. 101.

No obstante, la separación de poderes continúa siendo una garantía importante para la defensa de los derechos fundamentales. No debe olvidarse que el ejecutivo es quien dispone de la fuerza material: ejército y policía, y quien por ello, cuenta con los medios para garantizar un orden público en el que sea posible el ejercicio de las libertades. Pero es evidente que no siempre los procedimientos utilizados por la administración son congruentes con esa finalidad, y que en la práctica la eficacia de determinadas técnicas administrativas supone un grave peligro para el disfrute de gran parte de derechos y libertades. De ahí que, el principio de la separación de poderes, continúe siendo un instrumento adecuado para la protección de los derechos fundamentales contra posibles abusos del ejecutivo.

Aunque en los esquemas del pensamiento liberal, al juez no le correspondían funciones creadoras, mucho menos en el terreno de las libertades fundamentales en el que el juez debía limitarse a aplicar estrictamente aquellas normas generales, previamente sancionadas en las que éstas venían promulgadas, si se le reconocía, sin embargo, un importante papel en el ámbito de la protección de los derechos fundamentales, en el control de los órganos del Estado, y en la decisión sobre las sanciones de los particulares que afectaban al disfrute de estos derechos, principalmente en los sistemas del *Common Law*, en los que la consagración del estatuto de los derechos fundamentales se ha ido gestando, en gran medida, a través de los precedentes jurisprudenciales.(119)

Paralelamente a la judicatura, existen en algunos países, organismos de gran importancia para la efectividad de los derechos fundamentales, y a los que en el plano de la positivación conviene aludir, ya que de algún modo contribuyen también en el ejercicio

---

(119) Ibidem. P. 106.

de su competencia a la formulación de auténticas reglas jurídicas. Entre estas instituciones han adquirido especial relieve el Ombudsman sueco y la Procuratura soviética.(120)

Visto lo anterior, puede admitirse la prevalencia en cada época de determinadas fórmulas de positivación, y así el estudio histórico, lejos de ser un mero repertorio cronológico de efemérides relacionadas con la fijación normativa de los Derechos Humanos, deviene su marco explicativo.

Desde el punto de vista ideológico, se puede considerar que la afirmación de la libertad personal frente al poder ha sido una constante en el devenir histórico de la humanidad; sin embargo, la consagración de esa exigencia en el orden jurídico-positivo ha sido una conquista relativamente muy reciente.

La historia del proceso de positivación de los derechos fundamentales comienza en la Edad Media. Es en esta época cuando nos encontramos con los primeros documentos jurídicos en los que, aunque de forma fragmentaria y con significación equívoca, aparecen recogidos ciertos derechos fundamentales.

En el Medievo europeo aparecen una serie de cartas de franquicias que tienen como denominador común el reconocimiento de algunos derechos, tales como: el derecho a la vida y la integridad física, a no ser detenido sin causa legal, a la propiedad, a la libre elección del domicilio y a su inviolabilidad; derechos que eran reconocidos a quienes formaban parte de un determinado grupo o estamento, entre los documentos medievales más relevantes encontramos la Carta Magna. Este documento posee un gran interés, porque supone un preciso resumen de los principales caracteres de los documentos medievales y permite

---

(120) Ibidem. P. 107.

establecer sus rasgos caracterizadores: tienen un fundamento isunaturalista; se trata de declaraciones históricas, estamentales y circunstanciales; y, su naturaleza jurídica es más propiamente privada que pública, constituyendo auténticos textos positivos susceptibles de ser invocados ante los tribunales.(121)

La evolución posterior supuso un tránsito progresivo de estos documentos del ámbito privatístico al del derecho público. Este se produce a medida que se disuelve el sistema estamental propio del feudalismo y van surgiendo con los parlamentos, instituciones representativas del consensus del país y en los que las antiguas clases van perdiendo fuerza social en beneficio del tiers état. Las declaraciones de derechos no serán a partir de entonces el producto de un pacto contractual entre miembros de diversos estamentos para conciliar sus intereses, sino que, como resultado de una paulatina centralización de las fuerzas políticas, se verá en ellos la expresión, a través de una ley general que se impone también al príncipe, del principio trabajosamente conquistado de la soberanía popular.(122)

Con las declaraciones americanas se abre una nueva etapa en el proceso de positivación de los derechos fundamentales. En el curso de la Edad Moderna, aparecen una serie de textos en los que ya no se trata de atribuir determinadas prerrogativas a los barones o a los ciudadanos a través de pactos o de leyes generales emanadas del Parlamento, sino que tienden a consagrar unos principios que se considera preceden al propio ordenamiento positivo del Estado, y que, antes que creados, son reconocidos por el poder constituyente. Tal reconocimiento, se entiende que debe formar parte de la constitución, en cuanto instrumento fundamental de la convivencia política. Por ello, las modernas declaraciones de

---

(121) BATTAGLIA, Felice. Declaraciones de Derechos. Op. Cit. P. 181.

(122) PEREZ LUÑO. Op. Cit. P. 113.

derechos se vinculan estrechamente al desarrollo del constitucionalismo, lo que supone una mutación respecto a los caracteres del proceso de positivación predominante en él como lo son: su fundamento, ahora de signo nítidamente racional que abandona la justificación consuetudinaria; la titularidad abandona el nexo estamental y selectivo; y, la naturaleza jurídica será preponderantemente pública, dotando de mayor perfección jurídica a los nuevos documentos.(123)

En el largo período que media entre las primeras manifestaciones en el siglo XVIII de la positivación constitucional de los derechos fundamentales y su actual consagración en las cartas constitucionales del presente, pueden advertirse dos grandes fases que presentan caracteres específicos: la fase de las libertades individuales y la ampliación a los derechos económicos y sociales.

Las modernas declaraciones de derechos se hallan estrechamente vinculadas al desarrollo del constitucionalismo. A partir del siglo XVIII se considerará que las constituciones deben contener, de una parte, una serie de reglas relativas a la organización de los poderes públicos y, de otra, unas disposiciones que proclamen los principios fundamentales que deben inspirar el funcionamiento de todos los órganos del Estado, poniendo énfasis en los medios de control y en las vías para su exigibilidad.

Por último, el proceso de formulación positiva de los Derechos Humanos ha rebasado, en nuestros días, el ámbito del derecho interno para plantearse también como una exigencia del derecho internacional. El proceso de positivación internacional de los Derechos Humanos, va estrechamente ligado a los principales acontecimiento políticos de nuestro siglo. Así, el movimiento que en tal sentido se produce a partir del Tratado de Versalles, puede

---

(123) Ibidem. PP. 114 y 115.

considerarse como el resultado de la paulatina democratización del Derecho internacional que sigue a la terminación de la Primera Guerra Mundial. La Sociedad de Naciones, supuso ya un primer paso en el reconocimiento de la igualdad entre los Estados como presupuesto para su cooperación pacífica. De esta forma, el dogma de la soberanía absoluta se fue atenuando y, se propició, bajo la iniciativa de los organismos internacionales, el reconocimiento y la positivación a escala universal de los Derechos Humanos. Esta línea evolutiva fue trágicamente interrumpida por la Segunda Guerra Mundial; conflicto que, para Cassin, tuvo el carácter de 'cruzada de los derechos del hombre'. Durante la contienda, a medida que se hicieron notorios los horrores de los regímenes que la desataron, fue madurando entre los aliados la conciencia de que la protección de los Derechos Humanos fundamentales había dejado de ser una cuestión doméstica, supeditada al mero arbitrio de los Estados, para convertirse en un auténtico problema internacional. Así se puso de manifiesto, a lo largo de las diversas reuniones preparatorias de la Carta de San Francisco, siendo especialmente significativas: la Carta del Atlántico de 1941, la Declaración de las Naciones Unidas de 1942, las Propuestas de *Dumbarton Oaks* de 1944 y la Conferencia de Yalta de 1945. En todos estos pronunciamientos, declaraciones y propuestas, formulados en el curso de la guerra, se ponía de relieve que el reconocimiento internacional de los Derechos Humanos era una condición esencial para la paz y el progreso internacionales. En 1945, cuando se redactó la Carta de San Francisco, que daba vida a las Naciones Unidas, se puso especial énfasis en reafirmar la fé en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, en el propio Preámbulo del documento fundacional. De este modo, los Derechos Humanos pasaron a ser considerados valores esenciales de la comunidad internacional.

Las conquistas jurídicas que consagran el camino hacia el pleno desarrollo humano, en una ruta inefable de oprobios e injusticias del hombre por el hombre, han significado un paso sólido e irrenunciable. Superada la esclavitud, no hay argumentos válidos para regresar a ella; alcanzados los derechos sociales y económicos, no podríamos conformarnos con los clásicos derechos civiles y políticos; reconocida ampliamente la libertad religiosa sería inadmisibles restaurar la Inquisición, aunque cada vez las formas de dominación son más imperceptibles y elaboradas, la cultura e implantación de los Derechos Humanos es atalaya reluciente en el camino hacia la evolución y verdadera civilización del hombre.

#### **D. EL OMBUDSMAN Y SUS CARACTERISTICAS.**

Si en los siglos XVII y XVIII se atacó el exceso del poder, la polémica actual radica en el defecto de poder denominado 'ingobernabilidad', traducida como la incapacidad de los gobiernos democráticos para dominar convenientemente los conflictos de sociedades complejas.

El tema se puede articular en tres puntos:(124)

a) Los regímenes democráticos se caracterizan, más que los autocráticos, por una desproporción creciente entre el número de demandas provenientes de la sociedad civil y la capacidad de respuesta del sistema político, fenómeno denominado *sobrecargo*. Ello resulta de los breves períodos de que dispone el Estado para

---

(124) BOBBIO, Norberto. Liberalismo y Democracia. México, FCE, 1ª Reim., 1992. PP.103-109.



resolver las peticiones de múltiples asociaciones, so pena de reducir el consenso en su favor y, por los procedimientos generalmente lentos para la toma de decisiones colectivas, agravado por un sistema de vetos o candados cruzados; elementos que no se presentan en regímenes autocráticos que suprimen instancias y deciden verticalmente. Mientras la democracia hace fácil la demanda y difícil la respuesta, la autocracia invierte el proceso.

b) En los regímenes democráticos la conflictiva social es mayor que en los autocráticos.

c) En los regímenes democráticos, el poder está más distribuido que en los autocráticos; se presenta el fenómeno del 'poder difuso'. Una característica de las sociedades democráticas es la de tener numerosos centros de poder; será más difuso en cuanto más regulado en todos sus niveles, por procedimientos que admitan la participación, el disenso y la proliferación de espacios para la toma de decisiones colectivas. Además de difuso, el poder está fragmentado siendo difícil su recomposición; la fragmentación produce competencia entre los poderes. El conflicto entre poderes es patológico, pues arrastra a los sujetos que debían resolver el problema e hipertrofia el conflicto social.

La ingobernabilidad, propende a la toma de decisiones autoritarias que, o fortalecen al poder ejecutivo y apuntalan a los sistemas presidencial y semipresidencial o, trazan nuevos límites a la esfera de decisiones que puedan ser tomadas por la mayoría.

El Estado moderno se enfrenta pues, al complejo problema de la protección de sus habitantes ante la actuación de los aparatos burocráticos gubernamentales. Debido a su dimensión y complejidad, éstos llegan a lesionar los derechos fundamentales de

los ciudadanos en sus relaciones con las autoridades; por abusos, negligencias o simples actos erróneos de los funcionarios. En la mayor parte de los países occidentales, incluido el nuestro, ésta necesidad se ha cubierto mediante soluciones que consideran los medios de control de la legalidad, en la actuación de la administración pública; por ejemplo, los recursos administrativos y los tribunales especializados en esta materia. La protección del ciudadano en el contencioso administrativo se garantiza por su fácil acceso a los tribunales, por el carácter judicial de los procedimientos y por la contundencia de las resoluciones en esta materia. Este sistema funciona de manera regular, en un gran número de países; sin embargo en muchos sistemas jurídicos, sobre todo en Europa, dicha solución se considera insuficiente debido al crecimiento y complejidad de la administración, y han surgido nuevas instituciones con la misma finalidad. Entre ellas está el *Ombudsman sueco*,<sup>(125)</sup> que surge como un medio de control del ejecutivo y la administración pública, complementario de los tradicionales sistemas creados con la división de poderes, y para el perfeccionamiento de dicha estructura administrativa.<sup>(126)</sup>

Como se menciona en el segundo capítulo, Ombudsman es una institución aparecida en Suecia, donde alcanzó su configuración precisa hacia 1809. El *Ombudsman*, que significa en sueco mandatario o representante, es una personalidad de probados conocimientos jurídicos e integridad moral elegida por el Parlamento, para investigar las quejas de los ciudadanos frente a las actuaciones de los funcionarios públicos. Gestado en el siglo

---

(125) SALOMON DELGADO. Op. Cit. P. 35.

(126) Al respecto el artículo 53 segunda parte de la Ley de la CNDH establece que, el informe público de dicho Organismo podrá contener proposiciones dirigidas a las autoridades y servidores públicos competentes, para promover la expedición o modificación de disposiciones legislativas o reglamentarias, así como para perfeccionar las prácticas administrativas correspondientes, con el objeto de tutelar de manera más efectiva los Derechos Humanos de los gobernados y lograr una mayor eficiencia de los Servidores Públicos.

XVIII, el *Ombudsman* reencarna la idea básica del *Nomofilax* griego, la protección de la norma jurídica objetiva; establecido en el siglo XIX, se propaga a los restantes países escandinavos (Noruega, Finlandia, Dinamarca), luego a Inglaterra y, en pleno siglo XX, salta de Nueva Zelandia a Israel y de Portugal a América.(127)

El *Ombudsman* tiene la característica de ser antes que nada, una creación de la ley. Desde su nacimiento en Suecia, ha sido regulado por normas constitucionales, en unos casos, y en leyes orgánicas o reglamentarias, en otros. Por otro lado, el *Ombudsman* ha sido definido en su naturaleza como una magistratura de persuasión; este concepto debe ser entendido a partir de la idea de que carece de *imperium*, no tiene *potestas* o poder de aplicación coercitiva, su función fundamental estriba en expresar un criterio, en general técnico-jurídico, con autoridad moral respecto a la administración, ante el parlamento. Es necesario agregar que desde su nacimiento, es un comisionado del parlamento para vigilar la vigencia de los derechos de la población en sus relaciones con la administración pública, es un medio de control no tradicional cuya fuerza no radica en el poder vinculante de sus resoluciones, sino en la *auctoritas* moral derivada de su prestigio social. (128)

Así como la noción de los Derechos Humanos, presenta diversas acepciones, el *Ombudsman* también es abordado desde distintas ópticas. Hay autores, para quienes esta figura es un funcionario cuya actividad se limita a la atención de quejas contra la administración pública; otros se constriñen en mayor o menor medida, a la enumeración de sus características y requisitos para

---

(127) BARRIOS DE ANGELIS, Dante. Proceso y derechos Humanos. Buenos Aires, Ed. Depalma. P. 143.

(128) *Ibidem*. P. 36.

acceder al cargo; finalmente, encontramos a aquellos estudiosos que explican con profusión la institución del *Ombudsman*, su naturaleza, teleología y efectos de su implantación.

Así, respectivamente tenemos las siguientes definiciones:

"El *Ombudsman*...es un funcionario, con jurisdicción nacional o regional, general o especializada, que tiene el encargo de ciudar a solicitud de los particulares o *motu proprio*, que la acción de las autoridades, particularmente de las gubernativas, sea no solamente legal, sino razonablemente oportuna, justa, humana".(129)

"Un *Ombudsman* es un experto en Administración Pública, el cual debe ser independiente, imparcial y de rápido acceso, con la función de recibir e investigar quejas individuales de abusos burocráticos, él informa sobre sí mismo y puede publicar sus resultados, sin embargo, no tiene poder para modificar o revocar decisiones administrativas". (130)

Donald C. Rowat, señala las siguientes características esenciales: 1) El *Ombudsman* es un funcionario independiente e imparcial de la legislatura, usualmente regulado en la Constitución, quien supervisa a la Administración; 2) El se ocupa de quejas específicas del público contra injusticias administrativas e inadecuada administración; 3) Tiene poder para investigar, criticar y publicar, pero no para revocar acciones administrativas.(131)

---

(129) CARRILLO FLORES, Antonio. La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos, México, Porrúa, 1981, P. 251.

(130) MOORE, John. "Ombudsman and Ghetto". *Connecticut Law Review*. Dic. 19, 1968. P. 246.

(131) Cfr. "El Ombudsman". México, FCE., 1ª. ed. en español, 1973.

"*Ombudsman* es uno o varios funcionarios designados por el órgano parlamentario, por el ejecutivo o por ambos, con el auxilio del personal técnico, que poseen la función esencial de recibir e investigar las reclamaciones de los gobernados realizadas por las autoridades administrativas, no sólo por infracciones legales sino también por injusticia, irracionalidad o retraso manifiesto en la resolución; y con motivo de esta investigación pueden proponer sin efectos obligatorios, las soluciones que estimen adecuadas para evitar o subsanar las citadas violaciones. Esta labor se comunica periódicamente a través de informes públicos, generalmente anuales, a los más altos órganos del gobierno, del órgano legislativo o a ambos, con la facultad de sugerir las medidas legales y reglamentarias que consideren necesarias para mejorar los servicios públicos respectivos".(132)

El Doctor Enrique Guadarrama señala que, a pesar de lo difícil que es conceptuar una Institución y, que el concepto sea reconocido como acertado por juristas de cualquier latitud, respecto al *Ombudusman* sueco, se sostiene que la definición que da la *International Bar Association* es la que ha logrado ser aceptada en amplios círculos; en ella, se incluye la enumeración de las características mas relevantes de la Institución, definiéndolo como sigue:

"The Ombudsman, is an office provided by the constitution or by action of the Legislature or Parliament and headed by an independent high level public official, who is responsible to the Legislature or Parliament, who receives complains from aggrieved persons againts government agencies, and who has the power to investigate, recommend corrective action, and issue reports.(133)

---

(132) FIX-ZAMUDIO, Héctor. "*Ombudsman*", Diccionario Jurídico Mexicano, México, UNAM, 1984, T. VI. P. 307.

(133) "Homenaje a Jorge Barrera Graff". Op. Cit. P. 859.

Las nociones anteriores apuntan sobre los elementos esenciales del Ombudsman: autonomía; accesibilidad; imparcialidad; carácter no vinculatorio de sus resoluciones; publicidad de la Institución y su labor; rapidez; y, *autoritas* moral. Esta última, es una de las características que quizás más relevancia sociológica ha tenido en nuestro país en la implantación del primer Ombudsman mexicano.

La autonomía es un elemento fundamental para la función del Ombudsman, que está íntimamente vinculada al concepto descentralización. En el caso mexicano, según la doctrina y el marco normativo que plantean tanto la Constitución como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ésta será de dos tipos: Centralizada y Paraestatal. La primera, se integra por la Presidencia de la República; las Secretarías de Estado; los Departamentos Administrativos (actualmente solo el DD) y, la Procuraduría General de la República. La segunda, por los organismos descentralizados; las empresas de participación estatal; las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, seguros y fianzas y, los fideicomisos.(134)

La Administración Pública no tiene personalidad jurídica propia, sino la derivada de sus diferentes órganos, los que realizan las funciones propias a través de sus titulares y servidores.

De acuerdo con Gabino Fraga, la centralización administrativa existe, cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta, llegar a la cúspide en la que se encuentra el jefe supremo de la administración pública. La centralización administrativa, se caracteriza pues, por la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores.

---

(134) Artículos 90 Constitucional; 1º al 25 y 45 al 50 de la LOAPF.

La relación, es el conjunto de poderes que vinculan a los órganos superiores con los inferiores dando unidad y cohesión a la jerarquía administrativa. Entre los principales poderes de tal relación, encontramos: el de nombramiento; el poder decisorio; el disciplinario; el sancionador y el revisor.

La desconcentración, consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de cada dependencia en favor de órganos que le están subordinados jerárquicamente. Tal desconcentración puede ser administrativa o política. La administrativa, es aquella que transfiere de un órgano inferior de la administración central, una competencia exclusiva sobre un territorio, disminuyendo la relación de jerarquía y subordinación. Aún cuando el órgano inferior puede tener autonomía técnica relativa, no se crea una persona diferente y su dependencia económica persiste siempre.(135)

La desconcentración implica mover del centro la función o el servicio, para aproximarlos a otros lugares y regiones. Este tipo de administración era desconocida antes del sexenio de Luis Echeverría Álvarez, quien la implantó y sistematizó.

La descentralización, tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la administración central. Tiene la característica de ser independiente de la administración centralizada y, estar dotada de personalidad jurídica y patrimonio propios; ésta puede ser por: servicio, región y por colaboración. Fraga comenta que, éste último tipo es muy criticado y tiene su ejemplo en las diferentes Cámaras de profesionistas u oficios.

---

(135) NAVA NEGRETE, Alfonso. Apuntes de Derecho Administrativo I. México, UNAM, Facultad de Derecho, 1990.

En relación al tema tratado, la descentralización que opera es aquella organizada por servicio. Este tipo, es creación del genio francés quien lo denominó 'establecimiento público', distinguiéndolo de aquellos organismos especializados para atender un servicio público específico. En 1925, México adoptó esta forma en la institución de la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro.

Siguiendo a Fraga y a Nava Negrete las características esenciales de la descentralización son: personalidad propia; patrimonio propio; y, autonomía de la administración central. La autonomía a su vez, tiene tres vertientes: la administrativa, que implica capacidad de decisión; técnica, que se refiere a la libertad de especificación y ejercicio en los lineamientos internos; y económica, en su dicotomía financiera y patrimonial. Estas características se definen a partir de 1930.

En 1947 se promulgó la ley para el control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, señalando entre sus requisitos: a) Creación por ley del Congreso de la Unión o decreto presidencial; b) Patrimonio parcial o totalmente aportado por el gobierno; y, c) La prestación de un servicio público o social que explotara recursos naturales del país. La tutela y vigilancia administrativa corrían a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En 1965, la ley es reformada agregando como característica las funciones de investigación educativas o culturales; estableciendo la tutela administrativa por parte de la Secretaría de Patrimonio Nacional. En 1966, se crea la Junta de Gobierno de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que contemplaba la tutela por medio de un organismos intersecretarial.



El 29 de Diciembre de 1976, se creó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que derogó la antigua Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. En 1984, se promulgó la Ley Federal de Entidades Paraestatales que establecía como requisitos para los organismos descentralizados: a) Personalidad propia; b) Patrimonio propio; c) Autonomía; y, d) Creación por ley o decreto. Su objetivo era realizar y agilizar actividades en áreas estratégicas, prioritarias, de seguridad social y servicios públicos otorgándoles plena autonomía de gestión.

La **independencia** en el manejo interno de la Institución, impacta directamente en la eficacia de los resultados prácticos del Ombudsman; ciertamente, los ordenamientos jurídicos que regulan a esta institución, establecen como facultad legislativa o parlamentaria la de formular directrices generales para el Ombudsman, pero ello no significa que pueda interferir en la forma en que éste resuelve los casos que son sometidos a su consideración e incluso las propuestas de reformas legislativas que puede presentar. (136)

Sonia Venegas asienta en su tesis que, el principio según el cual 'el parlamento no puede dar instrucciones específicas -caso por caso- al Ombudsman', se ha establecido expresamente en diversas legislaciones, tales como la de Suecia, Finlandia, Dinamarca, Noruega e Israel; lo mismo ha sucedido en ordenamientos de países en vías de desarrollo. (137)

El principio anterior, se relaciona estrechamente con la autonomía que puede ser técnica y presupuestal. La primera marca su separación absoluta de cualquier directriz que pueda

---

(136) Sobre la Independencia de la CNDH véase el artículo 54 de su ley.

(137) "Origen y Devenir del Ombudsman". México, UNAM, 1988, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988, P. 41.

provenir de alguno de los poderes, especialmente del Ejecutivo afectando su imparcialidad; y, la segunda establece las condiciones materiales mínimas para que la Institución cumpla cabalmente sus funciones, teniendo a la disposición, el personal especializado, técnicas, tecnología e instrumentos necesarios para la investigación y determinación de los asuntos motivo de su competencia.

La **accesibilidad y rapidez**, son elementos derivados de la propia génesis de la Institución según apuntábamos en el marco referencial introductorio. Los Derechos Humanos precisan vías rápidas para su tutela dentro de un aparato burocrático inmenso y farragoso, que mediante procedimientos eternos termina por, no sólo violar, sino nulificar los Derechos Humanos.

En la actualidad existen tres sistemas de acceso al Ombudsman: el directo, el indirecto y el mixto.

Cuando en el primero, el quejoso tiene un contacto directo con el Ombudsman, en el segundo, se requiere de un mediador obligatorio que puede ser algún miembro del Parlamento o gubernamental, lo que, en países de gran crecimiento demográfico, se traduce en anacronismo, dada la poca fluidez de las quejas.

En donde la institución ha sido adoptada, se ha buscado que los requerimientos formales a los que se somete una queja, sean mínimos y se asegure el acceso a la institución, incluso, para aquellos que se ven privados de libertad física.(138)

---

(138) NEBENZHAL, Issac. *"The Commissioner from complaints from the public"*. Annual report 6, Jerusalén, State of Israel, January, 1978, P. 102., Cit. por Fairén Guillén.

En este rubro se contemplan los requisitos de las quejas, los lugares y las formas en las que ha de presentarse, así como también los presupuestos para la procedencia de la misma.

El **carácter no vinculatorio** de las resoluciones del Ombudsman, es un elemento que difícilmente comprenden algunos grupos e individuos de la sociedad, pues consideran que es sinónimo de ausencia de fuerza o importancia, y soslayan su nexo íntimo con la *auctoritas* moral del defensor de los Derechos Humanos.

Una vez concluida la tarea investigadora, el Ombudsman, emite una resolución. Una de las formas particulares de resolver, es denominada recomendación, que adopta la forma de sugerencia, estructurada de una manera lógica y estableciendo los elementos de convicción que conducen a la opinión vertida. Las características de dichas resoluciones, es la carencia de potestad coercitiva del *Ombudsman* para con los destinatarios,(139) por lo que, no puede modificar ni revocar por él mismo, una actuación proveniente de los funcionarios o empleados de la administración pública.(140)

Sin embargo, estas resoluciones poseen una amplia aceptación por las autoridades respectivas, en virtud del respeto que se guarda al titular del cargo de *Ombudsman* y que tienen su base en sus conocimientos y en su autoridad moral, lo que no sucede por ejemplo, en otro tipo de recursos y procedimientos.

A pesar de la carencia de efectos vinculatorios de sus resoluciones, no debe creerse que el *Ombudsman* se encuentra

---

(139) Ver artículo 46 de la Ley CNDH.

(140) FAIREN GILLEN, Víctor. El Defensor del Pueblo. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982, P. 274.

desprovisto de medios jurídicos para imponerlas de manera indirecta, cuando el destinatario no quiere aceptarlas; así por ejemplo, en varios países esta Institución disfruta de facultades para acusar penalmente a un funcionario, en caso de existir indicios delictivos; asimismo, está en aptitud de interponer el juicio de amparo, o para denunciar ante las autoridades administrativas jerárquicamente superiores, cuando algún funcionario o empleado público ha cometido una infracción disciplinaria.(141)

Las resoluciones del *Ombudsman* pueden clasificarse en: a) Recomendaciones y acuerdos; b) Determinaciones de no responsabilidad; c) Opiniones y críticas; y, d) Notificaciones e informes.

La opinión, es un instrumento que el *Ombudsman* utiliza para ejercer influencia sobre la autoridad respectiva, en virtud de su flexibilidad. Es común, que en el ordenamiento regulador de la institución, se encuentre el término 'opinión' en la sección dedicada a las facultades de este organismo.

En el caso mexicano, pueden considerarse como opiniones, las consideraciones y las propuestas de la CNDH en el tratamiento de asuntos sometidos al procedimiento de amigable composición, que se abordará en el tercer capítulo. La CNDH puede además, promover cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias.

---

(141) Al respecto, los artículos 71 al 73 de la Ley de la CNDH establecen la facultad para presentar denuncia por los delitos o faltas que hubiesen cometido las autoridades o servidores públicos de que se trate, teniendo además la posibilidad de solicitar la amonestación pública o privada, según el caso, al titular de la dependencia de que se trate.

El término opinión, es muy general y puede significar en lato sensu, cualquier resolución emitida por el *Ombudsman*, puesto que como señalamos, aún las recomendaciones, máximo producto del *Ombudsman* carecen de fuerza coactiva. De la estructura y contenido de la opinión dependerá una posible clasificación.

En el caso de diversas instituciones, los acuerdos de incompetencia se consideran opinión. En todos los casos el *Ombudsman* puede comunicar su opinión al interesado.

Por otra parte, la Ley del *Ombudsman* Noruego en su artículo 10, declara que: "El *Ombudsman* tiene derecho a opinar sobre los asuntos que se incluyen en su campo de trabajo", incluyendo indistintamente propuestas legislativas y reglamentarias como opiniones solicitadas a petición de alguna dependencia gubernamental o grupo de ciudadanos.

Hay quienes consideran que las opiniones del *Ombudsman* se consolidan cuando se acompañan de una crítica debidamente fundada, sin embargo, el término crítica es igualmente difuso. Los diferentes *Ombudsmen* suelen emplear preferentemente las expresiones; observaciones, conclusiones y en todo caso propuestas.(142)

La crítica, lleva íncita la correlación entre la situación jurídica del quejoso, la violación planteada y los medios de convicción de los cuales dispone el *Ombudsman*, determinando si la autoridad ha obrado adecuadamente o no. Los tipos de resoluciones serán tratados con mayor profundidad a lo largo del tercer capítulo.

La publicidad del *Ombudsman*, es un elemento directamente proporcional a la eficacia de su labor, tanto en la resolución de

---

(142) Ver Artículo 42 de la Ley CNDH.

casos concretos, como en la difusión y arraigo de la cultura de los Derechos Humanos.

Fairén Guillén dice al respecto: "Aquí vemos la clave del éxito del *Ombudsman*: no resuelve sobre el fondo de los asuntos que se le confían; se limita a hacer sugerencias, recomendaciones y sin embargo, éstas disfrutan de un prestigio enorme, incluso por parte de los mismos tribunales. Se trata de la *auctoritas* que los *Ombudsmen* han sabido adquirir y difundir con la ayuda del principio de la publicidad general".(143)

Este aspecto de difusión, en la práctica no ha dejado de ser un dilema para los titulares de la institución. Publicar o no y, cómo hacerlo, son temas de debate entre los mismos *Ombudsmen*. La publicidad puede ser un factor cuyo manejo convierta al titular de la institución y al órgano mismo, en una instancia muy poderosa y con gran influencia social, por lo que en efecto, requiere una política de comunicación social muy cuidadosa y clara, con mecanismos de divulgación y aún de capacitación, adecuadamente supervisados.

Un aspecto importante dentro de la publicidad, es la emisión de informes, por lo general anuales, en los que se contiene toda la labor realizada por el Ombudsman en el período correspondiente (144) y que tanto los particulares como la autoridad pueden consultar libremente.

La *auctoritas* del *Ombudsman*, es un factor esencial que da fuerza propia a sus resoluciones y tiene su basamento en el prestigio que le reconoce la sociedad. Tal reconocimiento, viene

---

(143) Op. Cit. P. 49.

(144) En el caso de la CNDH, el artículo 53 de su ley se señala claramente el contenido de su informe anual.

de la legitimación del parlamento en su nombramiento o ratificación; su personalidad moral; la convivencia con un consejo ciudadano plural que en muchos casos incluso supervisa su actuación; y, por su reconocido prestigio personal y profesional, entre otros factores. El acto de su designación, implica mucho más que un simple voto de confianza respecto de su actuar, significa el reconocimiento del alto órgano, de una calidad moral que se otorga a una persona para desempeñar tan delicada responsabilidad, sin que esté sometido a ninguna relación de dependencia en cuanto a su actuación.

Todo orden político tiene vías para actuar sobre la población, y una de éstas es el ejercicio de la auctoritas moral. El Ombudsman, es una institución por medio de la cual el aludido orden actúa ejerciendo una autoridad legítima en el mayor sentido del término, aquella autoridad que convence y se hace necesaria: autoridad como sinónimo de confianza del pueblo y de la administración.

Al respecto, Manuel García Pelayo define con claridad las relaciones entre poder, influencia y la propia *auctoritas*, de la siguiente manera:

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

La influencia, es la posibilidad de orientar la conducta ajena a una dirección determinada, sea utilizando un ascendiente de origen efectivo, social o de otra especie del influyente sobre el

influenciado, sea mostrándole explícitamente los obstáculos o inconvenientes, dificultades o incomodidades; en una palabra, las consecuencias penosas que derivarán por actos u omisiones de una acción contraria. No utiliza la coacción, sino la presión y por tanto no substituye la voluntad ajena, pues la induce o disuade de seguir una conducta o de realizar un acto.

Finalmente la *auctoritas*, a diferencia del poder, condiciona, pero no determina la conducta de los demás, se basa en el reconocimiento por los que la siguen de motivos de seguimiento, exige libertad de elección y se sustenta en la posesión de cualidades valiosas de orden espiritual, intelectual o moral. La *auctoritas* se basa en el crédito que ofrece una persona o una institución por sus pasados logros y, por tanto, tiene la confianza; el poder, en cambio, tiene como supuesto la desconfianza, la fiscalización, el control y la disposición de medios capaces de allanar la contraria disposición ajena.(145)

Con base en las precisiones anteriores podemos afirmar que cuando el sistema político goza de mayor *auctoritas* precisa menos del poder coactivo y amplía la esfera de autonomía y libertad de las personas e instituciones. En este sentido, si el ombudsman es capaz de lograr que el sistema requiera de menos coacción, será factor de fortaleza y legitimidad del sistema.(146)

Una cualidad del *Ombudsman* en relación con la *auctoritas*, es la neutralidad política que garantiza su imparcialidad. "El desempeño de la función de *ombudsman* es incompatible con

---

(145) Cfr. "Auctoritas en la idea política y otros escritos". Madrid, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, 1983.

(146) La que esto escribe, enfatizó el impacto de la CNDH, en la legitimidad del sistema político mexicano en un artículo denominado "CNDH: dimensiones", publicado en el diario UNO más UNO, el día 25 de julio de 1992, P. 8.



cualquier actividad partidista o de militancia activa, y debe evitar que las cuestiones políticas se infiltren en su función".(147)

El *Ombudsman*, es una magistratura de persuasión por naturaleza, como institución estatal creada ex lege, radica en su cualidad de ser un medio de control auxiliar, o mejor, complementario de la administración pública, y tiene como fin principal la defensa de los derechos fundamentales de los habitantes ante las autoridades administrativas.(148)

La figura flexible y plena de dignidad del Ombudsman, por cuanto hace a su persona y por la materia que protege, nos hace rememorar la magistratura romana del pretor urbano, permanentemente vinculada y cercana a la sociedad, consiguiendo soluciones prontas y expeditas, sobre todo expeditas, en aras de una justicia menos retórica, tal vez mas humana, pero al verdadero alcance de los desprotegidos de aquellos para los cuales el derecho se convierte en instrumento de dominio y espada famígera que cae sobre sus atribulados cuerpos con todo el rigor de la forma y sin el beneficio de su interpretación benefactora basada en la lógica y la experiencia.

Una vez analizadas las principales características del Ombudsman, simplemente enunciaremos las diversas clasificaciones que se hacen de él, según se tome en consideración uno u otro elemento.

Así, tenemos que de acuerdo al órgano que nombra al Ombudsman, se pueden clasificar en parlamentarios, ejecutivos o mixtos. En los primeros se tiene como base el modelo clásico

---

(147) SALOMON DELGADO. Op. Cit. P. 37.

(148) Ibidem. P. 38.

escandinavo, en donde solo interviene el parlamento para su designación. En los sistemas ejecutivos, el órgano es designado libremente por el jefe del ejecutivo; éste es un modelo muy difundido en los Estados Unidos de Norteamérica bajo el nombre muy representativo de *Executive-Ombusman*. En los mixtos, intervienen tanto el órgano legislativo como el ejecutivo; éste sería el caso mexicano en su segunda fase, en donde el ejecutivo presenta la propuesta de nombramiento y es el legislativo el que la aprueba.

Según el ámbito de competencia, se clasifican en generales y especiales. Serán generales si se ocupan de todo tipo de quejas y especiales, si sólo reciben un determinado tipo de quejas de acuerdo a la materia. Ejemplo del primero sería la CNDH y del segundo, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o la Procuraduría Agraria.

De acuerdo a su accesibilidad, como lo hemos señalado, se dividen en directos, indirecto y mixtos.

Por la forma de la queja, se catalogan como escritos y mixtos; entendiéndose por éstos últimos aquellos que reciben quejas formuladas verbalmente o por escrito.

Se clasifican también como *Ombudsmen* de oficio y a petición de parte agraviada, de acuerdo a la forma de iniciar el procedimiento. También existe un Ombudsman mixto desde esta perspectiva.

En relación al tipo de acciones que ejerce se subdivide en administrativo y mixto. En el primero, se abordan quejas en las que se consideran única y exclusivamente a los servidores públicos, en tanto en los segundos, los *Ombudsmen* pueden iniciar y seguir procedimientos en cualquiera de las áreas.

Se clasifican también como propios o ajenos, en atención a los medios de inspección, dependiendo si cuentan con instrumentos propios, tanto humanos como materiales o, si cuentan con auxiliares eventuales o equipos de apoyo compartidos.

Por último, se les considera cuasijudiciales o cuasiejecutivos, si en el primer caso gozan de un estatus equiparable al de los funcionarios del Poder Judicial o, en el segundo, tienen una situación jurídica equivalente a los de los altos funcionarios del poder Ejecutivo.

**CAPITULO II**  
**PANORAMA HISTORICO DE LOS DERECHOS HUMANOS**

## CAPITULO II

### PANORAMA HISTORICO DE LOS DERECHOS HUMANOS

#### **A. ANTECEDENTES GENERALES DESDE LA EDAD ANTIGUA HASTA NUESTRA EPOCA.**

Desde que el hombre ha vivido en comunidad, y se ha dado pautas de comportamiento obligatorias, generando estructuras de poder, ha buscado conseguir una situación de certeza y seguridad, es decir, de orden y paz en dichas relaciones sociales; un contexto que descarte el capricho del individuo y la irrupción fortuita de la fuerza, además, aspira a que dicha situación sea pacífica y justa.

Cada época debe estudiarse a la luz de las circunstancias que vivieron sus hombres y sus pueblos, para comprender con profusión las luchas reivindicatorias de las comunidades humanas por consolidar su propio espacio y el de cada hombre y cada mujer frente al aparato dominante, en la búsqueda de instrumentos garantes de la convivencia y del mando justo, aquéllo que Platón en el libro III de las Leyes plasmara al decir "no me atrevería a decir que -el gobierno- va contra la naturaleza, sino conforme a ella, porque es el mando de la ley sobre los que aceptan, mando de por sí exento de violencia".

Así, la concepción y defensa de la persona humana y su correspondiente dignidad, se va plasmando con mayor nitidez en el curso de la historia, buscando proteger de manera indubitable,

paso a paso, norma tras norma, todas aquellas condiciones mínimas que el hombre como especie, necesita para vivir y desarrollarse como tal: un espacio efectivo de dominio que se denomina Derechos Humanos.

Puesto que los Derechos Humanos son facultades para perseguir y realizar valores, es preciso que estén contemplados por normas que aseguren su realización y efectividad, tal y como lo señala Antonio Truyol y Serra, al definirlos como "los privilegios fundamentales que el hombre posee por el hecho de serlo, por su propia naturaleza y dignidad, derechos que le son inherentes y que, lejos de nacer de una concesión de la sociedad política, han de ser por ésta consagrados y garantizados".(148)

Aunque este capítulo se refiere a la evolución de la idea de los Derechos Humanos, es pertinente hablar brevemente de la Institución defensora por antonomasia de tales derechos: el *Ombudsman*.

La institución del *Ombudsman*, o *justitieombudsman*, como se le denominó en sus principios, es de procedencia sueca. El vocablo '*ombud*', en Suecia, refiere a una persona que actúa como vocero o representante de otra, es un representante del parlamento y, por extensión de los ciudadanos.

Desde sus orígenes, el *ombudsman* ha sido un órgano del Estado para la supervisión y control del ejercicio del poder. El uso del término, tal como lo conocemos actualmente, se generó en Suecia a finales del siglo XVIII y principios del XIX, atribuyéndose la paternidad del término al sueco Hans Jarta,(149)

---

(148) TRUYOL Y SERRA, Antonio. Los Derechos Humanos. Madrid Tecnos, 3ªEd, 1ªReimp. 1984, P.11.

(149) SALOMON DELGADO, Luis Ernesto. El *Ombudsman*. México. Universidad de Guadalajara, 1990. P. 19.

miembro de la comisión constitucional formuladora de la Carta Magna de aquella nación nórdica en 1809. Fue en esta constitución donde se instituyó al ombudsman como un órgano jurídico del Estado sueco. Desde tiempos remotos, la creación de instituciones que contribuyan a la supervisión y control de las autoridades mediante la defensa de los derechos ciudadanos, ha sido una preocupación y una necesidad de los sistemas políticos constitucionales.

La creación del ombudsman marca la voluntad del Estado sueco por controlar la administración y la justicia, "según el francés André Legrand, estudioso de esta institución sueca, el primer antecedente de la misma lo encontramos en la figura del Gran *Sénechal*, o *Drosten*, cuya principal función fue descrita en 1660 por la Regeringsform o disposición real, en su párrafo cinco:

Desde tiempo inmemorial, la función *Sénechal* ha sido y es aún, el vigilar bajo la autoridad suprema del rey, el funcionamiento y la administración de justicia en el Reino.

La tarea de este funcionario era la supervisión de los representantes reales en las diferentes comarcas con vistas a informar al rey de la manera en la que éstas se desarrollaban, sin poseer facultades para actuar contra quienes se apartaban de las normas o lineamientos trazados. Para el año 1638 un funcionario real, llamado general Richz Schultz, recibió facultades que incluían la supervisión de los agentes, pero además, podía iniciar una acusación contra éstos; sin embargo, sólo tenía jurisdicción sobre el área de administración de justicia".(150)

Otro antecedente importante se presentó en 1713 al instituirse la figura del *Justitie Kansler* o Canciller de Justicia, quien estaba

---

(150) Ibidem, P. 23

facultado para supervisar la administración y a los jueces a quienes podían acusar.

El año de 1809, marca para Suecia el arribo a los conceptos de soberanía popular, ciudadanía, igualdad y otros, emanados de la Revolución francesa. El nacimiento del Estado y el depósito de la soberanía en el pueblo, y no en la persona del soberano, hace cambiar los conceptos políticos. Bajo la influencia de estas ideas una gran cantidad de instituciones se transformaron, entre ellas el Canciller de Justicia; se consideró que este debería ser un hombre en quien el pueblo depositara su confianza por medio de los representantes del Parlamento o *Riksdag*, es decir, fungiría como un puente entre el Consejo del rey y los gobernados. Así, la idea del *Ombudsman* como otras muchas figuras e instituciones se vieron permeadas por la poderosa influencia de la ideología política liberal que intentaba restablecer el equilibrio del poder, manteniéndolo separado en búsqueda de conciliar la libertad y el gobierno.

La influencia de las ideas de Montesquieu respecto de la división de poderes es tomada de un modo muy particular por los constituyentes suecos debido, sobre todo, a la tradición histórica que como vimos, hizo confluir las funciones judiciales y administrativas en una sola persona o agente real.

La separación de poderes consagrada en la Constitución de 1809 "no parece alcanzar a los jueces inferiores, por ser éstos nombrados por el rey al mismo tiempo que otros funcionarios de la administración. Este es tal vez, el origen de la facultad que tiene todavía el *Ombudsman* de supervisar la administración de justicia. Esto no es producto de una simple conveniencia práctica sino de una concepción histórica distinta". (151)

---

(151) Op. cit. P. 26.



En este ambiente y en esta época surgieron los medios de control de legalidad y constitucionalidad en muy diversas partes del mundo, influidas por el liberalismo, desde el fortalecimiento del Habeas Corpus hasta los procedimientos que luego nos trajeron el juicio de amparo. La defensa de la libertad individual frente a los posibles excesos de las autoridades era un imperativo y, una de las soluciones encontradas en Suecia fue el *Ombudsman*.

Vistos los antecedentes generales del *Ombudsman* como institución, trazaremos en grandes líneas la evolución de los Derechos Humanos en la historia, desde la antigüedad hasta nuestra época, reservando los antecedentes mexicanos para la segunda parte de este capítulo.

**En la antigüedad**, hablamos del siglo XVIII a.C. al siglo V d.C., algunos países, entre ellos, Persia, Egipto y Grecia, concedían derechos fundamentales solamente a quienes consideraban ciudadanos. Eran pues privilegios selectivos, de los que carecían los esclavos, periecos, ilotas, etc.

Era peor la condición de los bárbaros o extranjeros, quienes no tenían protección alguna y quienes eran sometidos al exterminio o a la esclavitud. A éstos había que agregar a las mujeres, que eran en realidad 'personas de otra clase', casi totalmente privadas de derechos.

Atenas y Roma vivieron sobre el trabajo de los esclavos, sus estructuras jurídico-políticas, la polis y la civitas, eran consideradas como comunidades humanas naturales, uno de cuyos elementos sería la existencia de un orden asegurado por un andamiaje democrático, aristocrático, monárquico o mixto en el

cual solo intervenían aquellos individuos considerados como ciudadanos.

Esta organización se mantuvo vigente hasta la Edad Media, durante la cual se consiguió la emancipación de los esclavos, quienes se transformarían en siervos.

En los primeros tiempos de esta época, la problemática de los valores del ser humano ya se ve reflejada en un documento normativo: El Código de Hamurabi de Babilonia, en el que se encuentra cierto contenido social, ya que establece límites a la esclavitud por deudas y regula precios, entre otros asuntos. Por la misma época, aparece el Decálogo, que sostiene una particular forma de protección de los Derechos Humanos pues, como puede observarse, prohíbe, por ejemplo, el homicidio y el robo, lo cual equivale a la protección de la vida y la propiedad.

La cultura griega alcanza un gran avance en lo que se refiere a la elaboración y codificación de sus leyes, los griegos buscaron la ley que actúa en las cosas mismas y, trataron de regir por ella la vida y el pensamiento del hombre, sin embargo encontramos que en los pueblos griegos se presentó ya un problema que mantiene actualidad aún en nuestros días, a saber, existen algunas leyes que atacan atributos humanos que no deben ser vulnerados. Se trata del viejo problema de la distinción entre lo justo y lo legal, mismo que aún en nuestros días, ocupa un lugar importante en las discusiones de los juristas, atendiendo a ese prístino anhelo de armonía universal sustentado en "...la libertad sofrenada sin esfuerzo, que caracteriza al espíritu griego y es desconocida de los pueblos anteriores, que descansa en la clara conciencia de una legalidad inmanente a las cosas".(152)

---

(152) JEAGER, Werner. Op. Cit. p. 10

Un momento muy importante que encontramos en la cultura griega, se presenta cuando entran en conflicto las leyes positivas y los derechos inalienables del hombre.

Si la magna cultura griega realizó la más elaborada filosofía, sentando los precedentes que en los siglos subsecuentes serían fundamento de la cultura occidental, la cultura romana hereda el genio del raciocinio filosófico griego y, su gran aporte a la humanidad consiste en que con el gran espíritu jurídico que la caracterizó, supo concretar el sustrato de la cultura helénica y traducirlo en normas jurídicas concretas de protección de la persona, así el andamiaje cultural de varios siglos quedó reflejado en un derecho, que si bien es cierto rígido, es el primero que crea instituciones que son punto obligado de referencia por los juristas de todos los tiempos, debido al gran avance que representan.

Al respecto el maestro Ignacio Burgoa expresa: "La historia jurídica, política y religiosa de Roma experimentó en el siglo IV de nuestra era, una radical transformación mediante la adopción por el emperador Constantino de la religión cristiana. Esta adopción, en lo que a la organización del Estado romano se refiere, operó cambios radicales en su derecho público, preparando el terreno propicio para la gestación de los pueblos cristianos que comenzaron a formar estados independientes al desmembrarse el vasto Imperio Romano de Occidente, con la invasión de las tribus germánicas, que el egocentrista espíritu de Roma calificaba con el epíteto despectivo de 'bárbaras'". (153)

La concepción del hombre y del Estado dentro de la filosofía política y jurídica de la antigüedad, y concretamente de Roma, recibiría el formidable impacto de una nueva ideología filosófico-

---

(153) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. México, Ed. Porrúa, México, 1984, PP. 71-72.

religiosa, cuyo advenimiento marcó nuevas rutas en la historia de la humanidad. Nos referimos al cristianismo, que transformó el régimen jurídico-político del Imperio Romano; se revolucionan las concepciones religiosas de la época, así como las políticas y sociales, al propugnar por el culto a un solo Dios quien propagó que todos los hombres -genéricamente- eran sus hijos y que por tanto, eran iguales. Así, en términos generales, tenemos que "la influencia del cristianismo en la sociedad romana fue sucesiva, estuvo sometida a la ley temporal del proceso de las cosas de este mundo; el paganismo, se defendió algún tiempo en las leyes y en las costumbres de esa sociedad, pero finalmente cedió su lugar a la nueva religión. Víctor Hugo sostuvo que el establecimiento del cristianismo no ejerció sobre el Derecho Romano una influencia tan considerable como hubiera podido esperarse. Montesquieu asevera que "el cristianismo dio su carácter a la jurisprudencia, porque el Imperio tiene siempre relación con el sacerdocio. Se puede ver el Código Teodosiano, que no es más que una compilación de las ordenanzas de los emperadores cristianos".(154)

En los siglos X a.C. a V d.C., las culturas griega y romana desarrollaron el concepto de derecho natural y con él, la corriente del iusnaturalismo fundamentado en la razón, que serviría para acercar a los hombres entre sí.

**En la Edad Media**, del siglo V al siglo XV d.C., domina la filosofía del cristianismo sobre cualquier otra ideología. Asimismo, se retoman los conceptos iusnaturalistas y se impregnan de las ideas cristianas, dando lugar al humanismo cristiano; es decir, se habla de un Derecho Natural Divino, donde destacan las ideas de San Agustín y Santo Tomás de Aquino. Los Derechos Humanos son perfilados con sentido comunitario. En este sentido podemos mencionar en Inglaterra la llamada Carta Magna de Juan

---

(154) BRAVO VALDEZ, Beatriz y BRAVO GONZALEZ. P. 162.

Sin Tierra, que contempla ciertas garantías de seguridad jurídica, restringiendo el poder del monarca. Simultáneamente, en España aparecen los ordenamientos legales llamados Fueros, cuya principal implicación consistía en la capacidad de cada pueblo de regirse conforme a sus propias leyes; entre los principales se pueden mencionar el Fuero Viejo de Castilla, el Fuero Juzgo y el Fuero Real.

Se ha querido negar la influencia del cristianismo en la evolución jurídica del mundo moderno, pero "desde un punto de vista del derecho público, amplió la tendencia helenista de universalización, rechazando toda preferencia por razón de raza, nacionalidad, sexo o religión, aunque no podemos olvidar que llegó un momento en que se alió con el poder imperial y sancionó en la práctica las medidas intolerantes de éste frente a herejes y apóstatas".(155)

Si bien el cristianismo unificó las creencias religiosas de los países europeos, los cuales se constituyeron en un gran cuerpo político y religioso, la Reforma Protestante al romper esa unidad, provocó que los disidentes fueran perseguidos durante muchos años.

Las peticiones de tolerancia que hacia ellos se produjeron en 1598, desencadenaron en el *Edicto de Nantes*, por el cual se concedían derechos civiles y políticos a los protestantes. De esta forma se reconoció a cada hombre el Derecho de tener creencias religiosas propias.

Los primeros países que otorgaron ese derecho fueron el Estado de Rhode Island de los Estados Unidos de América, en 1636; los Países Bajos, en 1718; Francia en 1740 y, Austria en

---

(155) BERNAL, Beatriz y LEDESMA de Jesús. Op. cit. P. 214.

1781. En otras naciones fue proclamado a lo largo del Siglo XIX en España hasta finales del segundo tercio del Siglo XX.

El régimen social y político de la Edad Media se caracterizó por una doble jerarquía de personas y de tierras. La sociedad fraccionada fue vestigio y expresión del nuevo poder público. A partir del Siglo VII el vago concepto estatal desapareció subordinado por vínculos personales; su principio de omnipotencia se alteraría bajo la influencia de las ideas que engendraron y propulsaron la anarquía feudal. El hombre semilibre, el siervo, representaba una dependencia de facto frente al poderío del señor feudal que ostentaba la justicia. "Con la decadencia y desaparición de la feudalidad política el concepto leonino de los derechos individuales del hombre, fue desapareciendo poco a poco en la Europa Occidental..." (156)

Ahora bien, a pesar de que durante la larga Edad Media no hubo ningún atisbo de constitucionalismo, pues el poder estaba en una sola mano y se ejercía discrecionalmente, ocurrió un fenómeno curioso a finales del siglo XIV, en la misma década de los sesentas, surgieron parlamentos en cinco ciudades distintas: París, Londres, León, Aragón y Castilla. En las ciudades españolas, ocurrió seguramente por transformación de los Consejos Feudales de los reyes en corporaciones representativas. En esta época, los lentos medios de comunicación no permitían que estas ciudades trasplantaran esta nueva institución de un lado a otro por imitación, por lo que es dable pensar que fue un afortunado azar histórico el que, en cinco puntos distintos y distantes, naciera simultáneamente la misma institución.

---

(156) LIONS, Monique. Los Derechos Humanos en la Historia y en la Doctrina, en "Veinte años de evolución de los Derechos Humanos". UNAM, México, 1974, P. 480.

Estos parlamentos, si bien no tenían las facultades de los que se conformarían después con las revoluciones burguesas, ya significaron una quiebra en la unicidad del poder; una vez que el monarca debía convivir con estos parlamentos, su poder ya estaba dividido, se había quebrado para siempre pues nunca lo recuperará del todo. Estos parlamentos surgieron de una necesidad económica, y de una indignación, los señores feudales se oponían a que el rey elevara sus impuestos sin consultarlos. Elegían representantes para que se reunieran a deliberar sobre este asunto; estos representantes en principio, estaban muy limitados, porque llevaban lo que se denomina un 'mandato imperativo', es decir, sólo podían decir y proponer aquello que les habían dicho expresamente sus representados. No podían aceptar ni tomar decisiones que no hubiesen estado en la voluntad de aquéllos a quienes representaban. "Pero ocurrió que cuando los representantes se reunían, se encontraban con asuntos de urgencia que merecían resolución inmediata; entonces se desligaban de aquel mandato imperativo y por sí mismos decidían para todos; es éste el nacimiento del mandato representativo o abierto, que es la clave de la Teoría de la Representación Política.

Por eso estamos en condiciones de afirmar, junto con una muy moderna teoría política, que la división del poder surge conjuntamente con la idea de la representación política.(157)

El poder entonces, ya estaba de hecho dividido, la representación política, también de hecho, ya existía. Sin embargo, esta institución desaparece y reaparecerá con mayor fuerza en el Siglo XVII.

---

(157) HERRENDORF, E. Daniel. Derechos Humanos y Viceversa. México UNAM, 1991. P. 32.

Encontramos una excelente visión sobre la transición entre el pensamiento de la Edad Media y el Renacimiento, en las palabras del maestro de La Cueva dentro de su análisis sobre la idea estatal cuando dice: "La idea del estado contemporáneo se forjó en el Siglo de las luces como una nueva obra de arte, consecuencia de una escuela maravillosa que salió de la fuerza de la diosa razón, cuyo más genial representante en la tierra fue tal vez Voltaire y, de la idea del derecho natural, para llegar al romanticismo democrático de Juan Jacobo Rousseau, ese ginebrino ilustre que supo unir las dimensiones formal y material o substancial y legarnos la más bella utopía democrática de todos los tiempos. Fue el resultado de una actitud nueva del hombre frente a sí mismo y a la vida social: si los dos siglos últimos de la Edad Media produjeron la quiebra de las potencias universales, la iglesia y el Imperio, y al través de ella la independencia de los pueblos, el Siglo de las luces causó la quiebra del absolutismo de los reyes y de la nobleza y la declaración de los derechos naturales del hombre y del ciudadano, una declaración equivalente a la idea del gobierno del pueblo, formado por hombres iguales, para la libertad de todos los seres humanos, o expresado con otras palabras: la democracia de los ciudadanos devino la base sobre la que se elevarían los derechos del Hombre: la igualdad y la libertad".(158)

**Durante la etapa del renacimiento, Siglos XV al XVIII, se consolidan diversas libertades a pesar de las grandes monarquías. Así, "como en el movimiento del péndulo, cada posición extrema llama matemáticamente a la posición contraria: era lógico que a la dispersión del poder central en beneficio de los señores feudales, sucediese la restauración del concepto del derecho absoluto del Estado en provecho de la monarquía de derecho divino, al edificarse y asentarse las grandes monarquías de Europa. En**

---

(158) CUEVA, Mario de la. La idea del Estado. México, Ed. UNAM, 1986, P. 85.



esta óptica, los teóricos de la monarquía absoluta afirmaban en coro, valiéndose de un texto del Imperio Romano, que el poder legislativo radicaba en el soberano: '*principes legibus solutus est*'. Bossuet, en su *Politique tirée des propres paroles de Ecriture Sainte*, admitía como única limitación al poder del rey la que resultaba de la religión: el Rey no podía ordenar válidamente lo que Dios prohíbe. Bossuet condenó el despotismo, sin llegar a declararlo ilegítimo de manera absoluta: lo consideraba más como una manifestación de barbarie que como una violación de derechos determinados".(159)

En esta época se produce una importante positivación de los Derechos Humanos como límite a la acción gubernamental, es decir, las conquistas en la materia se tradujeron en normas y documentos tales como el Bill of Rights de 1689. Este documento postula la existencia de diversos derechos y libertades frente al monarca, afirmados por el pueblo como inderogables. El documento fundamental que no el primero, lo constituye la Carta Magna, que surge como respuesta jurídico-política a los crecientes abusos del poder real, mismo que se hacía derivar de Dios invistiendo por lo tanto al soberano de una representación inmutable, divina.

Destacan grandes pensadores como Hobbes, Locke, Rousseau y Montesquieu quienes, con diferente orientación, se basan en ideas como 'Estados de Naturaleza', 'Derecho Natural inspirado en la razón' y 'Contrato Social'. Ellos afirman la existencia de reglas de conducta inherentes al hombre, que son previas a cualquier configuración política; centran su interés en la importancia de valores tales como la libertad, la propiedad y la igualdad.

---

(159) LIONS, Monique. Op. cit. P. 483.

Inglaterra es considerada la cuna de las garantías, es en este país donde se presentan las primeras luchas para reivindicar los Derechos del Hombre, donde la pugna por la dignidad del hombre se traduce en documentos específicos que establecen ya, garantías precisas del gobernado frente al gobernante; así, Karl Loewenstein asegura que "el surgimiento del concepto de las libertades civiles o de los derechos fundamentales es un efecto del genio anglosajón y, propiamente, fruto del siglo XVII con su Revolución puritana".(160)

Como apuntamos, dentro de la historia de los Derechos Humanos un documento básico dentro del marco de la organización feudal lo constituye la Magna Carta de 1215, verdadera acta de nacimiento de las libertades del hombre, sin embargo no deja de ser un pacto feudal concediendo derechos a un reducido número de nobles. El profesor Camargo sostiene que "la Carta Magna de la Gran Bretaña, en 1215, fue arrancada al Rey Juan por los barones en *Runnymede*. Ese histórico documento que limita los poderes de la monarquía y que concede ciertos derechos a los individuos, está considerada como la piedra angular de las libertades inglesas y estadounidenses. Posteriormente en 1627, la Petición de Derechos y en 1679, el recurso de *Habeas Corpus* contra la detención ilegal, proclaman un mínimo de garantías individuales. En 1688, la Declaración de Derechos del Pueblo Inglés se pronuncia contra el fuero absoluto de la autoridad y establece el principio del respeto a los derechos de la persona humana".(161)

---

(160) LOEWENSTEIN, Karl. Las Libertades Civiles en los Países Anglosajones, en "Veinte años de Evolución de los Derechos Humanos", UNAM, México, 1974, P. 541.

(161) CAMARGO, Pedro Pablo. La Protección Jurídica de los Derechos Humanos y de la Democracia en América. Los Derechos Humanos y el Derecho Internacional. México, Cía. Editorial Excelsior, S.C.L. México, 1960, P. 8.

Sin duda que el precepto de mayor importancia de la Carta Magna, era el designado con el numeral 39, el cual contenía en síntesis la garantía de legalidad al establecer categóricamente que:

"39, Ningún hombre libre será arrestado, o detenido en prisión, o desposeído de sus bienes, proscrito o desterrado, o molestado de alguna manera, y no dispondremos de él, ni lo pondremos en prisión, sino por el juicio legal de sus pares, o por la ley del país".(162)

Los derechos se iban consolidando y precisando, "el concepto de 'Ley de la Tierra o Ley del País', equivalía al conjunto dispositivo consuetudinario imperante en Inglaterra, es decir al *common law*, que... estaba fundado en una tendencia jurídica de protección a la libertad y a la propiedad".(163)

El precepto mencionado contiene otro concepto de gran importancia, mediante juicio de los pares, gracias al cual, "no sólo otorgaba al gobernado una garantía de audiencia que le permitiera ser oído en defensa, sino que mediante este concepto se le aseguraba la legitimidad del tribunal encargado de llevar a cabo el proceso, pues se estableció categóricamente que no cualquier tribunal podría tener competencia para ello, sino única y exclusivamente los pares del interesado, es decir, órganos jurisdiccionales creados e instalados con anterioridad al hecho materia del proceso."(164), concepto que hoy vemos puntualizado en la prohibición de tribunales especiales que no especializados.

Los postulados principales de la Carta Magna fueron reiterados por la "Primera Carta de Enrique III, Re-promulgación de la Carta

---

(162) Para la revisión del articulado de la Carta Magna y de los documentos ingleses tuvimos a la vista la obra "Desarrollo de las Garantías Constitucionales de la Libertad" de Roscoe Pound.

(163) BURGOA, Ignacio, Op. cit. P. 86.

(164) Ibidem. P. 87.

Magna, en 1216. Substancialmente es la misma pero se omiten algunos artículos".(165). Este documento es confirmado posteriormente por Eduardo I en 1297.

Entre otras disposiciones de la Carta Magna cabe mencionar las que establecen la promesa del rey, en el sentido de que no vendería, negaría o aplazaría un derecho ni justicia a nadie, ningún hombre podrá ser encarcelado, castigado ni molestado sino es mediante juicio legal.

Algunos siglos después, el despotismo de los Tudor, ocasiona que surja como respuesta la *Petition of Rights*, "La Petición de Derechos, de 7 de junio de 1628, reinstauró varias facultades vulneradas y advirtió sobre las detenciones y juicios con sujeción a la ley..."(166)

La promulgación de la Petición, fue porque a pesar de que se habían expedido diferentes estatutos jurídicos de protección, éstos no se hacían exigibles y la incorporación de normas escritas al derecho común inglés se hizo imperativa; "los márgenes del rey eran ambigüos, pues la autoridad del monarca se fue paulatinamente restringiendo al tiempo de que el parlamento iba concentrando mayores facultades de gobierno, no faltaron sucesos políticos a través de los cuales el rey cometía verdaderos desmanes en detrimento de sus gobernados con ... infracción a los derechos consignados".(167).

Así pues, la idea de consolidación fue evolucionando lentamente hasta llegar al objetivo claro de reproducir los pactos en un documento escrito y avalado por las partes. "Este

---

(165) POUND, Roscoe. Op. cit. P. 110.

(166) GARCIA RAMIREZ, Sergio. Op. cit, P. 36.

(167) BURGOA, Ignacio. Op. cit. P. 87 y 88.

documento, la *Petition of Rights*, fue elaborada por la Cámara de los Comunes, no en forma de ley, sino de principios y significaba tanto el poder, que el presidente de la Cámara de los Comunes, que en esa época todavía representaba al rey, en el momento de la aprobación del documento, se levantó de su asiento para significar que la sesión había terminado, pero varios diputados de la misma, tomándolo por la fuerza, lo sentaron y la petición tuvo que ser aceptada. Es verdaderamente la primera declaración oficial sobre libertades civiles en los tiempos modernos para Inglaterra y para el mundo".(168)

La *Petition of Rights* tuvo como propósito fundamental proteger los derechos fundamentales del hombre como individuo. Fue redactada en gran parte por Sir Eduardo Coke, Sir Thomas Wentwort y John Pym. Sin duda, lo más significativo de este documento reside en que trató de fijar una precisa frontera entre el poder del rey y el imperio de la ley.

Un movimiento revolucionario, por el cual son elevados al trono inglés el príncipe Guillermo de Orange y la princesa María, produce la emisión de nuevas declaraciones, tenemos así que llega el año de 1688 y con él la 'Gloriosa Revolución', mediante la que es expulsado de Inglaterra el rey Jacobo II. Se elabora el *Bill of Rights*. Este documento no es un enunciado de principios generales, sino que persigue concretamente deshacer entuertos. Uno de los puntos concretos era por ejemplo, la prohibición de eximir a una persona, individualmente considerada, del cumplimiento de una ley, hecho que llevaba necesariamente al principio general de igualdad ante la misma. Otro, el de que para juzgar un delito se tendría que formar un jurado *ad hoc* que atendiera el status del acusado, lo que se denomina el juicio por pares.

---

(168) LOEWENSTEIN, Karl. Op. cit. P. 542.

También en cuanto a los aspectos propiamente procesales, se daba como garantía a la persona acusada la de que fuesen aplicados fielmente los principios de la Ley sobre Habeas Corpus, a saber: que en todo caso de detención, la autoridad presentase con diligencia ante el juez o tribunal a la persona en cuestión, para que juzgase sobre los cargos y fuese librado o no en función de ellos, y se establecía la posibilidad de la libertad bajo fianza. Otro aspecto importante era el del jurado popular, que aunque no esencial para una buena administración de justicia, es una institución muy dentro del espíritu anglosajón, que confirmaba los antiguos e indudables derechos del pueblo...".(169)

El *Bill of Rights* prohibía el mantenimiento de ejércitos en tiempos de paz y la imposición de contribuciones sin la autorización del Parlamento; se reconoce el derecho de petición al rey, el de portación de armas, la libertad de tribuna en el Parlamento y la libertad de elección de los comunes.

En el año de 1653 hace aparición en la historia de la Gran Bretaña Oliverio Cromwell, quien elaboró el *Instrument of Government* en el que se instituyó una forma de división de poderes para prescribir las libertades del poder público en beneficio de los gobernados, dicho documento contiene varias ideas sobre lo que debe considerarse como gobierno constitucional, incluido el principio de la supremacía constitucional.(170)

También encontramos en Inglaterra la figura del *Habeas Corpus* como una forma de protección de las garantías del individuo. El procedimiento de *Habeas Corpus* surgió a raíz de las

---

(169) Idem.

(170) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit. PP. 88 y 89.

protestas contra un privilegio real, pero no tomó forma de ley sino hasta 1679. La protección que se otorgaba a los súbditos consistía en no permitir la captura o prisión de una persona por parte de la autoridad encargada del orden, sin que ésta presentara a la persona detenida en un plazo razonable ante los comisarios del rey, es decir, ante el tribunal jurisdiccional, exceptuándose de este privilegio los detenidos por traición. "La fórmula comprendida en el procedimiento del *Habeas Corpus* significaba 'apodérate físicamente de esta persona y hazla comparecer ante mí'".(171)

Las pautas estaban señaladas, cada vez se lograba una mayor protección de los derechos del hombre, lo que se traducía en un velo tutelar de su dignidad; pero no sería dentro de la centenaria tradición inglesa que se alcanzarían los mayores logros, en otros lugares se gestaban movimientos profusos y profundos que transformarían al mundo iniciando una nueva época. Allende las fronteras, "las cartas de privilegios fueron el germen de las constituciones particulares, de los que después serían estados de la Unión Angloamericana. El contenido de dichas cartas, en cuanto a estructura política era similar. Se establecía un gobernador como representante de la colonia y una asamblea elegida por los propios colonos ingleses, para tratar asuntos de su incumbencia. Los colonos angloamericanos, por su filiación religiosa preponderantemente, tenían la creencia en ciertos derechos inalienables, inherentes a la calidad del inglés, y posteriormente, inherentes a la calidad de ser humano."(172)

Los principios del respeto a los Derechos Humanos y la legalidad estaban sólidamente cimentados y se traducirían en cuerpos normativos cuyos elementos esenciales serían, una parte

---

(171) LOWENSTEIN, Karl. Op. cit. P. 551.

(172) MADRID HURTADO, Miguel de la. Elementos de Derecho Constitucional. México, ICAP, 1982. P. 79.

declarativa que arrojara a los individuos y grupos, y otra parte orgánica que estructurara y delimitara al poder.

**En la Epoca Moderna, Siglo XVIII y XIX, surgen movimientos revolucionarios que, aunque tomaron a Francia como eje, se extienden por Europa hasta llegar a América con los grandes esfuerzos independentistas y el surgimiento de las nacionalidades americanas. Los principios preponderantes durante el Siglo XVII, "condujeron, en la práctica, a sistemas políticos y económicos muy autoritarios, contra los que el Siglo XVIII iba a reaccionar. La decadencia de la influencia religiosa y la aspiración a la libertad iba a determinar una transformación total del concepto de derecho natural. Wolf y Jean Jacques Rousseau afirmaron que el derecho natural tiene su origen en el hombre mismo, y que, en consecuencia, deriva de la misma naturaleza humana. Por ser el individuo un hombre, es titular de derechos, eternos, inmutables e inalienables. El régimen político ideal será pues, el que consagre y proteja los Derechos Humanos. Esta concepción fue la que inspiró la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, cuyo contenido fue poco a poco adoptado por el mundo occidental".(173)**

En los albores del Siglo XVIII, la agitación en toda Europa es inmensa. El reinado de Luis XIV abochornó a todo el país; se gastaron fortunas multimillonarias en los caprichos de la nobleza, cada vez más ensoberbecida y más excéntrica. El rey acuñó el lema proverbial '*l'Etat ces't moi*', despreciando totalmente a los demás sectores sociales, que en Francia recibían el nombre de estados: el estado noble, el estado monacal o clerical y el estado burgués. Inglaterra vive una gran convulsión desde el Siglo XVII, cuando se produjo la Revolución Puritana, y ya había sancionado una serie de *Bills* que aseguraban los derechos del Parlamento y

---

(173) LIONS, Monique. Op. cit. P. 483.



las garantías individuales; también existió en Inglaterra un *Habeas Corpus Act*, que invocaba la ya citada frase latina por influencia del derecho romano, aunque es importante destacar que Inglaterra es el único país que desarrolló un sistema jurídico totalmente diferente al continental europeo. En Estados Unidos las rebeliones eran frecuentes; la esclavitud no duraría mucho.

Las colonias se regulaban a través de las autorizaciones que el rey otorgaba en forma de cartas, las que fijaban los lineamientos a que se someterían, pero al mismo tiempo concedían gran margen para la organización del régimen de gobierno interno; dicho margen aunado al espíritu de libertad romperían la cadena umbilical. "La presión política y económica...pesó más...que antes en las colonias... Leyes que durante mucho tiempo habían figurado meramente en el papel fueron llevadas...a la práctica...Si otras disposiciones habían afectado a determinados círculos económicos, las leyes promulgadas sobre el impuesto del papel sellado, lo harían a todas las capas de la población. En 1765 se reunió un Congreso de las Colonias que formuló la exigencia de que no se introdujera ningún impuesto sin aprobación de los colonos".(174) Los que no tenían representación en el parlamento exigían voz y voto, infringiendo así un principio de Derecho Constitucional Inglés, proclamaban '*no taxation without representation*', no puede haber imposición, si no hay representación del sujeto obligado fiscalmente. El resultado fue efectivo, se anuló el impuesto al papel sellado, entre otros, en materia de comercio y se sentaron las bases para la independencia.

El nuevo continente durante siglos territorio ajeno, sería vértice central de atención a partir del Siglo XVIII en el que se gestarán

---

(174) GORLICH, Ernest J. Historia del Mundo. Madrid. Ediciones Martínez Roca. España, 1972, P. 407.

múltiples movimientos, separatistas algunos, independentistas los más, convirtiéndose en bastión de lucha por la dignidad.

América se ha caracterizado por el mantenimiento de una batalla permanente, indeclinable, en pro del reconocimiento de los derechos y libertades fundamentales de la persona humana. "La historia americana es...los anhelos de sus pueblos por la libertad, el progreso, la independencia y la paz".(175)

"Desde los precursores de la independencia americana que... hacen sus mejores armas en la promoción del respeto a los Derechos Humanos, hasta nuestros días, los pueblos americanos han forjado una tradición eminentemente humanista".(176) Entre los cuales ocupan un lugar importante nuestros héroes nacionales, los que abolieron la esclavitud y declararon la igualdad de todos ante la Ley.

Los libertadores americanos al sentar las bases de las organizaciones políticas del Nuevo Mundo, legaron a la posteridad la doctrina inmarcesible del respeto a los Derechos Humanos y a la democracia efectiva, como medios insustituibles para que las Repúblicas Americanas lograran la paz, la justicia y la libertad. Bolívar hubo de expresar que "el hombre de honor no tiene más patria que aquélla en que se protegen los derechos de los ciudadanos y se respeta el carácter sagrado de la humanidad".(177)

El movimiento de independencia, iniciado en las colonias inglesas del norte en 1776, se desarrolló en toda la América Latina, unos años más tarde, en la primera década del siglo XIX. Los nuevos estados se constituyeron, desde un principio, en

---

(175) CAMARGO, Pedro Pablo. Op. cit. P. 155.

(176) Ibidem, P. 156.

(177) Idem.

democracias y, pese a las vicisitudes que algunos de ellos conocieron antes de llegar a cierta estabilidad, todas las constituciones elaboradas en la época del acceso a la Independencia ya trataban sobre los derechos individuales. En el terreno de la protección efectiva de los derechos individuales declarados como tales, se les otorgó el carácter universal, siendo incorporados a las constituciones nacionales, lo que implicaría por una parte, limitaciones claras al ejercicio del poder público y por la otra, mayores expectativas del individuo en cuanto a los fines y alcances de dicho poder.

En la Europa de los Siglos XVII y XVIII, el tema de la tolerancia y la libertad religiosa y de conciencia siguió en un primer plano de las controversias, si bien ahora, en medida creciente, desde una perspectiva más filosófica que teológica y en el marco ya de los derechos civiles y políticos en general.

**En el Siglo XVIII** se inician las grandes declaraciones de derechos, que abordan, ahora con nitidez, el problema de los Derechos Humanos, iniciadas por la Declaración de Derechos de Virginia en 1714 y consolidadas por la 'Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y el Ciudadano' de 1789, que plasma las ideas de la Revolución Francesa.

En 1648; con la Paz de Westfalia, terminó la Guerra de Treinta Años, cuyos efectos retrasarían durante tanto tiempo, el desarrollo del centro de Europa. Desde dicha Guerra hasta mediados del siglo se ubica una fase caracterizada por la administración del poder y de la grandeza. La figura central de este período es el rey Sol, quien consolidó la monarquía francesa en contra de las fuerzas feudales y de las de la burguesía.

Sin embargo no todo era brillo, la revocación del Edicto de Nantes (1685), provocó diversas guerras que dejaron una Francia agotada a la muerte de Luis XIV. A este hombre, le sobrevienen regímenes caracterizados por una larga agonía política y social, durante la cual la depresión económica se acentuó.

A partir de 1700, las ideas de Newton habían brindado nuevos estímulos al mundo científico. La moderna actitud de observación, que desobedece a los dictámenes de las autoridades tradicionales, se proyectó también en doctrinas humanitarias. Luego, los déspotas ilustrados que caracterizan este intervalo entre el rey Sol y la Revolución Francesa (Pedro y Federico el Grande, Catalina la Grande, María Teresa), incorporan la nueva actitud racionalista a la política económica y social. "De esta Era de las luces nace con facilidad un espíritu que, en unión con la decadencia económica, provoca aquella Revolución Francesa que sacudiría a toda Europa y cuyos desórdenes llevarían hacia la dictadura y hacia aquella conquista de Europa por Napoleón que, aunque temporal, ayudó a trasladar hacia otros países la ideología de la Revolución Francesa".(178)

Durante esta fase, la burguesía cobra conciencia de sí misma, es ella la que produce las tres revoluciones que cierran este período: la americana, la francesa y, en otro nivel, la industrial. Así como el Siglo XVII nutre su filosofía política de las contribuciones inglesas, durante el Siglo XVIII es Francia la que aporta las ideas relevantes.

Montesquieu, en su espíritu de las Leyes (1748), elabora la idea de que la independencia y el respeto del ciudadano depende de la separación entre los tres poderes fundamentales del Estado.

---

(178) MARGADANT, Guillermo. Panorama de la Historia Universal del Derecho. México, Miguel A. Porrúa, 2a. Ed., 1983. P. 220.

El apóstol de la tolerancia ideológica y religiosa, Voltaire, propugnó por la modernización del sistema penal, opresor de los Derechos Humanos y por supuesto, en favor de la libertad de expresión.

Juan Jacobo Rousseau, desarrolló la teoría contractualista que marca límites claros del poder político, se lanza en protesta contra la desigualdad y la explotación del hombre por el hombre y el Estado, sentando el respeto entre los individuos como ruta hacia la libertad. Rousseau "contribuye a las ideas de la soberanía del pueblo, y del refrendo popular, pero mezclando éstas con un desprecio de los intereses de las minorías, totalmente incompatible con nuestras modernas instituciones democráticas, y ofreciendo puntos de partida para un colectivismo, que él mismo probablemente hubiera rechazado".(179)

Durante los Siglos XVII y XVIII, predominan tres corrientes jurídicas. En Holanda se encuentra la prolongación del *Mos Galicus*, que allí tomó forma de la culta escuela romanista de la Jurisprudencia Elegans. "En el centro de Europa encontramos el *Usus Modernus Pandectarum*, al que los historiadores reprochan frecuentemente una actitud demasiado pragmática, cierta ideofobia. Ambas corrientes se amalgaman desde el siglo XVII, con un nuevo ingrediente de importancia creciente: el iusnaturalismo que, en esta fase de la historia, repentinamente se traslada del campo de la filosofía del derecho al del derecho positivo".(180)

Desde luego, ya antes de Sócrates había existido la intuición de un derecho natural superior al positivo, pero es en los siglos XVII

---

(179) Ibidem., P. 226.

(180) Ibidem., P. 227.

y XVIII cuando surge, en la enseñanza universitaria y en la legislación, la idea de que sería posible elaborar un detallado derecho natural positivo, una legislación intrínsecamente justa, independiente de las condiciones especiales de cada país o período histórico, será este derecho natural el que sienten sus raíces los derechos del hombre.

Con este acercamiento iusnaturalista al derecho durante el siglo XVIII, se mezclarán elementos históricos e inclusive sociológicos, dando lugar a obras como la de Montesquieu.

La enumeración de los derechos individuales de Virginia (1776), fue conocida en Francia en el medio de la intelectualidad política revolucionaria, y seguramente influyó en aquella famosa introducción, de agosto de 1789, a la futura Constitución producto de la primera época de la Revolución Francesa, preámbulo que se conoce como *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* que consta de 17 artículos. Esta declaración, junto con las importantes enmiendas a la Constitución estadounidense, es el antecedente de las listas de derechos individuales 'inviolables', que generalmente encontramos en las constituciones modernas, a las cuales suelen añadirse derechos sociales a partir de la Constitución mexicana de 1917 y, la de Weimar de 1919. "Sin entrar ahora en la cuestión del influjo que las declaraciones americanas pudieron ejercer sobre la Declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano de 26 de agosto de 1789, precedida sintomáticamente por la abolición del feudalismo en la famosa noche del 4 de agosto, ésta se convirtió para Europa en el punto de partida de toda la evolución posterior en materia de derechos y libertades del hombre, con sus progresos y retrocesos. Su influencia fue especialmente intensa ya en la Constitución de Cádiz

de 1812, y en la que se dió Bélgica al acceder a la independencia, en 1831, incluyendo por cierto nuevos derechos".(181)

Luis XVI de buena voluntad, pero insignificante y sin línea definida, hubiera sido el último para idear o siquiera comprender y aprobar, las reformas necesarias reclamadas por la aristocracia, que contenían varios elementos moderadamente progresistas que pedían la atenuación del absolutismo monárquico; por el 'tercer estamento' que pedía reformas fiscales y más influencia, y por los campesinos que pedían liberación de ciertas obligaciones feudales y una mejor distribución de la carga fiscal.

El resentimiento revolucionario quedaba fincado, sobre todo, en aquel tercer estamento, *le tiers état*, subrepresentado y dominado por una profunda irritación.

Todo el país comenzaba a organizarse en salones, clubes, grupos masónicos, etcétera, para discutir la situación y para formular múltiples sugerencias sobre las que la Asamblea debería discutir: hubo un despertar político popular general.

Después de más de siglo y medio sin convocarse, desde 1614, ante las dificultades económicas y el creciente descontento, Luis XVI reúne a los Estados Generales el 5 de mayo de 1789, con el carácter estamental tradicional, formados por el clero, la nobleza y, el tercer estado compuesto por la burguesía comerciante y profesional mayoritariamente. Los diputados llegaron con la firme intención de dotar a Francia de una constitución y pese a las intenciones del rey, se convirtieron en Asamblea Nacional el 17 de junio, reforzada en su importancia cuando el clero y la nobleza se unieron al tercer estado (27 de junio) y se comprometieron a no separarse hasta dotar a Francia de una Constitución. Como

---

(181) TRUYOL Y SERRA. Op. cit. P. 17.

preámbulo a la Constitución de 3 de septiembre de 1791, la Asamblea aprobó el 26 de agosto de 1789 una declaración de derechos que el rey asumió el 5 de octubre.

Es un texto que ha tenido una gran influencia posterior y expresa la mentalidad del iusnaturalismo racionalista, en el proceso de afirmación del individuo, y de lucha por la limitación del poder, así como un elemento esencial en la formación del modelo de Estado liberal de derecho.

"Los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de los males públicos y de la corrupción de los gobiernos, han decidido exponer en una declaración solemne, los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre, con el fin de que esta declaración, constantemente presente para todos los miembros del cuerpo social, le recuerde permanentemente sus derechos y sus deberes; con el fin de que los actos del poder legislativo y los del poder ejecutivo, al ser comparados a cada instante con la meta de toda institución política, sean más respetuosos del individuo; con el fin de que las reclamaciones de los ciudadanos, fundadas desde ahora en principios simples e incontestables, se dirijan siempre al mantenimiento de la constitución y a la felicidad de todos".(182)

El 26 de agosto, la Asamblea declaró, entre otros los siguientes derechos:

Art. 1º. Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales sólo pueden fundarse en la utilidad común.

---

(182) PECES-BARBA, Gregorio. Op. cit. P. 113.



Art. 2°. La meta de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son: la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

Art. 4°. La libertad consiste en poder hacer todo lo que no daña a los demás. Así, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene más límites que los que aseguran a los demás miembros de la sociedad del goce de estos mismos derechos. Estos límites sólo pueden ser determinados por la ley.

Art. 5°. La ley no puede prohibir más que las acciones dañosas para la sociedad. Todo lo que no es prohibido por la ley no puede ser impedido, y nadie puede ser obligado a hacer lo que ésta no ordena.

Art. 7°. Ninguna persona puede ser acusada, detenida ni encarcelada, sino en los casos determinados por la ley y según las formas prescritas en ella. Los que solicitan, ejecutan o hacen ejecutar órdenes arbitrarias deben ser castigados; pero todo ciudadano llamado o requerido en virtud de lo establecido en la ley debe obedecer inmediatamente: se hace culpable por la resistencia.

Art. 8°. La ley no debe establecer más que penas estrictas y evidentemente necesarias, y nadie puede ser castigado sino en virtud de una ley establecida y promulgada con anterioridad al delito y legalmente aplicada.

Art. 12°. La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita una fuerza pública. Esta fuerza se instituye, por tanto, para beneficio de todos y no para la utilidad particular de aquéllos que la tienen a su cargo.

Art. 16°. Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de poderes establecida, no tiene Constitución.

Art. 17º. Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella sino cuando la necesidad pública, legalmente constatada, lo exige claramente y con la condición de una indemnización justa y previa.

Se ha insistido mucho en el sentido individualista de la Declaración de 1789, cuyo núcleo constituye el artículo segundo, el cual consagra que "el fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión". Se conoce menos el hecho de que no faltó a la revolución francesa, en su segunda etapa, una preocupación social que quedó plasmada en la Declaración de derechos votada por la Convención y colocada al frente de la Constitución del año I, 1793.(183) Esta Constitución era mucho más democrática que la anterior de 1791, hija de la misma asamblea que había proclamado la Declaración y "en ella se hablaba de tres derechos sociales que no figuraban en la primera Declaración, los relativos al trabajo y medios de existencia, la protección contra la indigencia, la instrucción, si bien la realización de tales derechos se encomendaba a la sociedad y no al Estado".(184) Es innegable que el mensaje político de la revolución francesa fue en conjunto el advenimiento de unos derechos individuales que, si hoy pueden considerarse incompletos sin los derechos sociales, suelen ser, sin embargo, condición previa para su reconocimiento, y desde entonces son inseparables de la idea misma del Estado de Derecho.

En el siglo XX, instalados ya en la época moderna así como los defectos de los regímenes autoritarios habían provocado en el siglo

---

(183) TRUYOL Y SERRA, Antonio. Op. cit. P. 18.

(184) Idem.

XVIII la aparición de las doctrinas liberales, los abusos de los regímenes basados en el *laissez-faire* originaron, a fines del siglo XIX y a principios del XX, las doctrinas sociales, desde el intervencionismo moderado hasta el colectivismo marxista. Monique Lions en la obra citada señala que, en realidad, no se trata de suprimir la idea de derecho natural, sino de substituir el concepto liberal de dicho derecho por un concepto social y, en su formulación, se han sugerido doctrinas divergentes, tales como el socialismo de Louis Blanc y de Jean-Jaurés, y el marxismo, todos susceptibles de interpretaciones diversas y matizadas, como lo demuestran hoy en día América y la Europa occidental por un lado, la Unión Soviética y la Europa central por el otro, sin olvidarse la China de Mao Tse-tung, Yugoslavia, Cuba, Guinea, Mali, etcétera.

Si la burguesía liberal ascendente había logrado el reconocimiento jurídico-positivo de los derechos individuales de libertad, el proletariado, que aparece como protagonista histórico, 'el cuarto estado', al compás del proceso de industrialización de las sociedades occidentales y, con especial conciencia de clase en la segunda mitad del siglo XIX, es preciso recordar que el Manifiesto comunista es de 1848, hubo de reivindicar los derechos económicos y sociales. Las primeras consecuencias de la revolución industrial bajo el signo de la libre concurrencia, habían dado lugar a condiciones de trabajo arduas y muchas veces inhumanas, que ponían de manifiesto la insuficiencia de los derechos individuales si la democracia política no se convertía además en democracia social. Junto al postulado de la libertad, aparece en un primer plano el de la seguridad social, con sus consecuencias de orden laboral y económico.

Las conquistas decisivas "se sitúan en el ámbito de la representación política (progresiva ampliación del sufragio a partir

de las limitaciones del sistema censatario, hasta llegar al sufragio universal) y el de la asociación (progresivo reconocimiento de los derechos sindicales). La libertad de sindicación tenía especial importancia, pues mientras en la antigua estructura (gremial) de la producción se consideraba como una regla el ascenso de los oficiales a la categoría de maestros y pudo mantenerse en una sola agrupación al dirigente y al dirigido, las nuevas condiciones de la vida industrial fueron dividiendo los factores humanos de la producción en empresas capitalistas y masas de asalariados".(185)

En este proceso, el socialismo jugó un papel determinante, "es fácil, pero históricamente inexacto, pretender subestimar el papel del socialismo y el sindicalismo europeo. Ello vale también para el aspecto doctrinal. Es más, aquí teoría y práctica estuvieron estrechamente asociadas".(186)

Al lado de estos movimientos de reivindicación social, con un sesgo más radical, emergió un movimiento social cristiano en la doble vertiente católica y protestante. No faltó, por último, un neoliberalismo social de inspiración humanitaria.

En el plano jurídico-positivo, la intensidad de la reivindicación de las nuevas fuerzas sociales fue tal, que la Constitución francesa de 1848, aunque promulgada en un clima de represión tras la sublevación obrera de junio, se hizo eco de ella, refiriéndose a ciertos derechos relativos al trabajo, la asistencia y la educación, y garantizando al propio tiempo el sufragio universal y el escrutinio secreto.

Los resultados prácticos más efectivos tuvieron lugar en Inglaterra y Alemania; en éste último país, Bismarck adecuó, entre

---

(185) TRUYOL Y SERRA. Op. cit. P. 20.

(186) Ibidem. P. 21.

1883 y 1890, una legislación laboral amplia, con la finalidad de restarle banderas a la social democracia.

Como apuntamos, en la primera mitad de este siglo, numerosas constituciones ampliaron el ámbito de los Derechos Humanos, incluyéndose los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, tal es el caso de la Constitución de México de 1917, de España de 1931 y de la URSS de 1936, que consagran derechos económicos y sociales, pero soslaya los derechos civiles y políticos. Ambas clases de derechos se consagran en las Constituciones Alemanas de 1919 y de 1949; de Irlanda (1937), y Francia (1948).

Del tronco marxista, bajo el impulso de Lenin, surgiría, como réplica a la Declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, la Declaración rusa de los derechos del pueblo trabajador y explotado de 4 de enero de 1918. Sus principios se han incorporado a las constituciones soviéticas, especialmente a la de 1936, y después de la segunda guerra mundial a las de las democracias populares. Todas ellas, sin dejar de mencionar las clásicas libertades individuales, las subordina a los derechos de carácter económico y social.

En occidente, es notable el impacto de la Constitución mexicana de 1917, cuyas disposiciones progresivas influirán sobre las de otros estados de Latinoamérica.

"Casi simultáneamente, la Constitución alemana de Weimar, de 1919, buscó la síntesis entre el liberalismo y la democracia social, dando acogida a los derechos económicos y sociales en su libro II. Esta constitución ha influido en otras muchas de la primera posguerra mundial, de las que sobrevive la de Irlanda, de 1937, convergente con ella desde supuestos distintos. También perdura su tradición en esta segunda posguerra. Son

representativas a este respecto las constituciones francesas de 1946 y 1958 (que se remiten expresamente a la Declaración de 1789 y la completan en el aspecto económico y social), la italiana de 1948 y la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania (Ley Fundamental de Bonn) de 1949. La conciliación de los derechos sociales con los individuales es la meta que persigue hoy en Occidente el llamado Estado social de Derecho".(187)

La evolución de los Derechos Humanos entre las dos guerras mundiales tenía que reflejar las fuertes tensiones políticas, sociales e ideológicas que caracterizan esa época. "El auge de los autoritarismos y totalitarismos significó en mayor o menor grado, según los países, los regímenes e incluso las diversas fases de éstos, un eclipse de los derechos individuales. El impacto de los graves retrocesos que entonces se dieron en Europa y fuera de ella, explican la preocupación general por asegurar, al finalizar la segunda guerra mundial, una protección más eficaz de los Derechos Humanos. Los hombres, que del 25 de abril al 26 de junio de 1945 en la conferencia de San Francisco, aprobaron la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, en visperas de la explosión de la primera bomba atómica en Hiroshima (6 de agosto), no pudieron, cualesquiera que fuesen las reservas de unos u otros, desoir".(188)

Aunque la Sociedad de Naciones, cuyo pacto constituye la parte I del Tratado de Versalles, de 28 de junio de 1919, no llegase a alcanzar la efectividad deseada, es menester destacar que, con todas sus limitaciones, fue la semilla del régimen de protección de las minorías étnicas, lingüísticas y religiosas. Mayor importancia para el desarrollo de los Derechos Humanos tendría a largo plazo la Organización Internacional del Trabajo, instituida en

---

(187) Ibidem. P. 22.

(188) TRUYOL Y SERRA, Antonio. Op. cit. P. 24.

la parte XIII del Tratado de Versalles, en relación con el artículo 23 del pacto, y transformada hoy en organismo especializado de las Naciones Unidas.

Hasta la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, no encontramos de principio, un reconocimiento internacional de los Derechos Humanos. Este es indiscutiblemente, uno de los méritos históricos de la Carta, a pesar de haberse limitado a formular el principio de protección, de promoción de los Derechos Fundamentales, como queda proclamado desde el segundo apartado del preámbulo, al decir que los pueblos de las Naciones Unidas están resueltos "a reafirmar la fé en los Derechos Fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres".(189)

Para subsanar la falta de una lista concreta de los Derechos Humanos que permitiese poner en marcha la protección y promoción de los mismos, la Organización Mundial creó una comisión especial, la Comisión de Derechos Humanos, que en un tiempo relativamente breve preparó un proyecto de declaración, discutido por la Asamblea General, entonces integrada por cincuenta y ocho estados, ésta aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos por cuarenta y ocho votos a favor y ocho abstenciones el 10 de diciembre de 1948.

La declaración consagra entre sus principales conceptos:

a).- Los derechos relativos a la libertad y a la dignidad, que se refieren a la prohibición de la esclavitud, de la tortura, de los tratos crueles, inhumanos o degradantes; de las detenciones y destierros arbitrarios, de las leyes penales con efectos retroactivos, de las restricciones a la libertad de movimiento y a la salida de

---

(189) Carta de la ONU, 1948.

cualquier país, incluso el propio; y, de la privación arbitraria de la propiedad. Incluye la libertad, de conciencia y de religión; de opinión y de expresión, con la subsecuente de información; y la libertad de reunión y asociación pacíficas.

b).- Los derechos procesales y políticos, relativos a la protección legal en los tribunales; que establecen la presunción de inocencia de toda persona acusada, mientras no se demuestre su culpabilidad; el derecho al sufragio universal y el de no participación en el gobierno del país, directamente o como medio de representantes libremente escogidos.

c).- Los derechos sociales, que conciernen al derecho a la seguridad social, trabajo y una remuneración equitativa del mismo; al descanso, protección contra el paro forzoso y contra la enfermedad; a la sindicalización, a la educación para el pleno desarrollo de la personalidad humana, a participar libremente en la vida cultural de la comunidad y a que se establezca un orden social e internacional en el que se hagan efectivos derechos y las libertades proclamadas en la declaración.(190)

La declaración no concede a los individuos un derecho de acción o de petición ante los órganos de la ONU para asegurar la realización efectiva de los derechos en cuestión, repetidamente mencionada como una de sus tareas. En relación con la realización efectiva, el problema radica en la obligatoriedad jurídica, internacional y positiva de la Declaración, toda vez que la Asamblea General de la ONU en principio, sólo tiene competencia para hacer recomendaciones, aunque éstas lleguen a tener una gran trascendencia.

---

(190) Vid. Hacia una cultura de los Derechos Humanos. CNDH, México, 1991.



Por lo pronto, es indiscutible la obligatoriedad moral de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Jurídicamente, su significación no es otra, al igual que las declaraciones de derechos en los ordenamientos internos, que la de una pauta superior de interpretación para los órganos llamados a configurar, desarrollándolo convencional o consuetudinariamente y, en todo caso aplicándolo por vía judicial o arbitral, el derecho internacional positivo.

Para reforzar la Declaración y conseguir para los derechos que ella tutela una fuerza vinculante indiscutible, la Comisión de Derechos Humanos quedó encargada de elaborar una definición ulterior. En 1951, la Asamblea General decidió que se articulase en dos convenios. Terminada la labor de la comisión en 1955, la Asamblea inició la discusión de los proyectos, cuyo resultado final ha sido dos convenios que fueron adoptados el 16 de diciembre de 1966 con el nombre más solemne de Pactos o *Covenants*: el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales y el Pacto internacional de derechos civiles y políticos, siendo éste complementado por un Protocolo facultativo.

Así pues, a partir de la segunda guerra mundial, lo característico de la evolución de los Derechos Humanos es su progresiva incorporación en el plano internacional y el nacimiento de los grandes instrumentos multinacionales. A partir de la declaración Universal de la ONU, se han generado una serie de documentos que han permitido la elaboración de un sistema de principios y derechos de los pueblos que luchan porque el Estado respete la dignidad de la persona.

Se desarrolló un sistema de protección de los Derechos Humanos en el nivel internacional, con procedimientos y órganos especiales encargados de velar por el fiel cumplimiento de las

obligaciones contraídas internacionalmente por los estados. La regla de la igualdad se afirma después de grandes luchas contra la discriminación.

Podemos concluir, diciendo que los Derechos Humanos se han constituido en una 'conciencia moral de la humanidad' y, en consecuencia, no pueden ser abolidos, sino respetados y defendidos con la certeza de su pleno conocimiento.

## **B. LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO.**

La lucha por el reconocimiento y respeto efectivo de los Derechos Humanos en México, a través de las diferentes etapas de su historia, ha sido tenaz, prolongada y no pocas veces violenta contra la tiranía y la opresión, contra la esclavitud y la servidumbre, contra la desigualdad y la injusticia, contra la explotación y la pobreza, así pues, el problema de los Derechos Humanos es en gran medida político y social, por lo que es imprescindible enlazarlo en el fondo histórico real que ha enmarcado su génesis prohiendo la elaboración de textos en los que se plasma su aseguramiento, ya doctrinario, ya programático; y, en la época moderna la creación de instituciones protectoras de dichos derechos, tales como el *Ombudsman*.

Cuando se estudian textos relacionados con el tema de los Derechos Humanos, generalmente se piensa en autores europeos o estadounidenses del Siglo de las Luces. Sin embargo, las ideas humanistas de la ilustración y el Enciclopedismo también pretendieron entre los mexicanos, aún antes de esa época, ya que en 1600, al editarse el Huehuetlahtolli, quedó claro el enorme espacio que ocupaban estos afanes en la sabiduría indígena de los

pueblos mesoamericanos. En siglos posteriores, diversos documentos nos informan de la claridad con la que se concebía en nuestro país la dimensión de los Derechos Humanos.

En efecto, ya en la sabiduría de los distintos y distantes pueblos mesoamericanos asentados en territorio mexicano, se encuentran referencias al respeto de la dignidad de hombres y grupos, así como de los ámbitos competenciales de las autoridades, si bien la teogonía permeaba su concepción del mundo y, sus dioses presentan perfiles implacables hacia el hombre. Sin embargo, son tan hermosos como representativos los conceptos contenidos en el Códice Huehuetlahtolli del siglo XVI en el que se lee:

"He aquí como conversan los gobernantes acerca del gobierno, para que no en sus manos se arruine el agua, la ciudad, para que bien la lleven a cuestras; para que bien conduzcan (el pueblo)...Hijos míos... En ninguna parte vivais enfrente, encima de las personas...He aquí la exhortación a los señores, a los regidores. Habeis llegado al señorío, que no os embriaguen que no os hagan orgullosos; con mansedumbre responded porque es lugar del pueblo; con tranquilidad haréis vuestro cometido pacíficamente lo estableceréis...En ninguna parte ocasionéis disputas...; no arruinéis el gobierno...dialogad con respeto con los niños, con los vasallos".(191)

Los principios de fraternidad cristiana invocados por algunos nobles misioneros españoles y sus preocupaciones sociales, reflejadas en la realización de obras de solidaridad comunitaria y bienestar social en favor de los indígenas desde los primeros años del régimen colonial, así como las ideas y doctrinas demo-liberales modernas esgrimidas por talentosos e inquietos jesuitas mexicanos

---

(191) "Derechos Humanos. Documentos y Testimonios de Cinco Siglos". México, CNDH. 1991. PP. 14-16.

desterrados de nuestro país en 1767, y las acciones militares, los actos públicos y las realizaciones institucionales de nuestros próceres insurgentes, han sido los instrumentos, recursos y episodios de una lucha pertinaz iniciada hace siglos, renovada sin tregua e inconclusa, pero siempre encaminada a reivindicar la dignidad intrínseca, la libertad irrestricta, la esencial igualdad y la justicia imprescindible para todos los mexicanos.

Tales principios, ideas e instituciones, lejos de perder validez con el transcurso del tiempo, se han enriquecido y han cobrado vigencia universal en nuestros días, llegando a conformar un amplio repertorio de derechos y libertades fundamentales para todo ser humano.

Para ilustrar este proceso de gestación, reivindicación y cristalización de los Derechos Humanos de los mexicanos, nada mejor que remitirnos al papel desempeñado y la obra de algunos de los más ilustres y preclaros protagonistas de nuestras diversas y reiteradas gestas libertarias.

Fray Bartolomé de las Casas llegado a tierras americanas en 1502, quien en un principio fue encomendero, renunció de manera terminante a la encomienda de los indígenas emprendiendo desde entonces, una intensa campaña en su defensa, repudiando la crueldad e injusticias en su contra. La argumentación de Las Casas contra la encomienda, la rapiña de la colonización y una concepción discriminatoria del indígena influyó en las Nuevas Leyes de Indias de 1542, las cuales procuraron una mayor protección a los derechos de los naturales. "Sin duda su pensamiento fue influido por la doctrina de los Derechos Humanos, las ideas de Fray Francisco de Vitoria y la que sería

llamada teoría jusnaturalista que sostiene la existencia de derechos inherentes a la condición humana".(192)

Como de Las Casas, otros misioneros humanitarios lucharon por la dignidad de los naturales; entre ellos, se destacan las obras de Fray Julián Garcís y Vasco de Quiroga. Los jesuitas ilustrados, desterrados de la Nueva España en 1767, contribuirían a la causa de los derechos de los indígenas abominando el mínimo dejo de racismo, de discriminación. En este grupo despuntaron Francisco Javier Alegre, Andrés Cano y Francisco Javier Clavijero, quienes "no cejaron en su lucha por reivindicar la racionalidad y dignidad intrínsecas de los indios y contra la esclavitud y el sin fin de injusticias de las que eran objeto por parte de los españoles".(193)

"En la pléyade de jesuitas mexicanos desterrados, que supieron acoger las ideas y corrientes renovadoras de la Ilustración y la Enciclopedia que flotaban en el ambiente cultural de su época, vemos a Alegre, en sus *Instituciones...* proclamar que no hay gobierno legítimo si no se basa en el consentimiento popular; también leemos que Cavo, en sus *Tres siglos...*, expresa sus preocupaciones en cuanto a la protección de la vida, libertad, salud y condiciones de trabajo de los nativos; y Clavijero, en su *Historia...*, condena la injusta esclavitud y el descarado despojo de sus derechos de que fueron objeto los mexicanos por parte de los conquistadores españoles".(194)

Capítulo aparte merecerían las contribuciones sobre la materia de los próceres de la Independencia, quienes con su obra y acciones lograron condensar y expresar los más caros anhelos de justicia y libertad de nuestra patria, y dar a México, durante el

---

(192) Ibidem. P. 10.

(193) "Antología Clásicos Mexicanos de los Derechos Humanos; de la Conquista a la Independencia". México, CNDH, 1991, P. 12.

(194) Idem. P. 13.

violento fragor de la batalla, su primera declaración de Independencia y su primera Constitución. Por supuesto brillan con luz propia los nombres de Miguel Hidalgo, López Rayón, José María Morelos y Servando Teresa de Mier.

A Hidalgo se debe la abolición de la esclavitud, la supresión de tributos que pagaban las castas y de las exacciones que pesaban sobre los indígenas. La expedición del Bando de Guadalajara en 1810, así como otras medidas decretadas, son muestra por antonomasia de su infatigable labor por imprimir una reforma social y de la superación de barreras raciales en la lucha revolucionaria.

Los Sentimientos de la Nación, coincidiendo con los más modernos principios de filosofía jurídica y política impregnados de una gran misión social y del más generoso espíritu humanitario, pretendían la protección de los derechos y libertades fundamentales del ser humano; así como la igualdad y seguridad de los mexicanos.

Los anhelos de José Ma. Morelos por dotar al país de buenas leyes que obligaran a la constancia y al patriotismo, moderen la opulencia y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres alejándolo de la ignorancia, la rapiña y el hurto, cobran renovada vigencia como reivindicación de un pueblo que, aún hoy se debate entre las élites poderosas y la más extrema y lacerante pobreza. Entre los que hacen de su ideología derecho y los que sufren la aplicación mas estricta e injusta del mismo.

Su decreto para la libertad de la América Mexicana sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, contiene un catálogo preciso de derechos fundamentales de los individuos, así como un apartado para la estructura y facultades del gobierno.

En las trincheras intelectuales Fray Servando Teresa de Mier Noriega y Guerra, encausa su examen y crítica de la exclusión de algunas castas en el disfrute de derechos de ciudadanía, lo que se traducía en la más flagrante negación del principio de igualdad de derechos de todos los mexicanos.

Otros hombres en el ámbito de las letras y la política han legado a la historia mexicana de los Derechos Humanos, obras fundamentales en la fragua de la concepción e instauración de normas e instituciones que salvaguardan la dignidad del individuo, considerando como tal y en su esencia social. En este breve recuento aparecen: Manuel de Lardizábal y Uribe, con su *Discurso sobre las Penas* de 1782; el distinguido político José María Luis Mora y sus *Disertaciones sobre la Libertad* en 1827; El potosino Ponciano Arriaga, quien ideó el primer Ombudsman mexicano; José María Lozano del grupo de intelectuales llamado La Horda, con el *Tratado de los Derechos del Hombre* de 1876; Ignacio L. Vallarta coprogenitor, junto con M. Crescencio Rejón y Mariano Otero, del Juicio de Amparo (1881) y quien se distinguiera por hacer obligatoria la instrucción primaria; Ricardo Flores Magón, anarquista precursor de la Revolución Mexicana con su incendiaria obra *En Pos de la Libertad* de 1910; Luis Cabrera, redactor de la Ley Agraria de 1932 y, Mario de la Cueva con una prolífica obra sobre derecho laboral y social (1943).(195)

Para efectos de síntesis podemos distinguir dos grandes etapas en la consignación constitucional de los derechos del hombre, es decir, antes y después de nuestra vigente Constitución del 5 de febrero de 1917.

---

(195) Cfr. "Antología de Clásicos Mexicanos de los Derechos Humanos". México, CNDH, Colección Manuales, 1991/2.

Hasta 1917, la gran mayoría de los documentos constitucionales elaborados en el México insurgente e independiente contuvieron un repertorio más o menos amplio de los derechos del hombre, de espíritu y orientación puramente liberal individualista. Declaraciones de este tipo de derechos, que fueron las únicas hasta 1917, las encontramos consignadas desde el Decreto Constitucional de Apatzingán de 1814 hasta la Constitución de 1857.

"Sin embargo, no debemos olvidar que los principales escritos y documentos de la corriente liberal democrática, integrada tanto por el sector moderado como por el grupo radical de Chilpancingo y Apatzingán, documentos entre los cuales cabría destacar el Bando de Hidalgo de diciembre de 1810, el Proyecto de Rayón de 1811, el Bando de Morelos y sus Sentimientos de la Nación, de enero y octubre de 1814, respectivamente, también contuvieron declaraciones de derechos basados en principios como los de igualdad, libertad, legalidad, etcétera, los cuales, si bien no enunciados de una manera general, se encontraban implícitos en diversos derechos y garantías. Entre éstos podemos mencionar: la igualdad de condición jurídica y ante la ley, la proscripción de la esclavitud, del servicio personal y de la tortura, las libertades de comercio y de imprenta, ésta solamente en materias científicas y políticas, la institución del habeas corpus, el respeto de la propiedad, la inviolabilidad del domicilio, etcétera." (196)

Los principios a que hemos hecho referencia, fueron formulados con mayor claridad y precisión en el Decreto Constitucional de Apatzingán de 1814, el cual en su artículo 24 que encabeza el capítulo relativo a los derechos fundamentales,

---

(196) RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Jesús. Estudios sobre Derechos Humanos. Aspectos Nacionales e Internacionales. México, CNDH, 1990. P. 36.



considera como tales: la igualdad, la seguridad, la propiedad y la libertad. Este texto, al decir de la doctrina más autorizada en la materia, fue el primer documento constitucional mexicano en formular un catálogo de los derechos del hombre, fundados deliberadamente en la doctrina demoliberal-individualista".(197)

Existen otros documentos constitucionales que consignaron una enumeración más o menos detallada de los derechos del hombre, tales como el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822; el Acta Constitutiva de 1824; la primera de las Siete Leyes Constitucionales de 1836; los Proyectos constitucionales de la mayoría y de la minoría, ambos de 1842 y, el Estatuto Orgánico Provisional de 1856; así como de aquéllos otros que, o no incluyeron ninguna declaración, o bien sólo consignaron algunos derechos en forma dispersa, siendo ejemplo la Constitución de 1824, las Bases Orgánicas de la República Mexicana, de 1834 y el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. Lo cierto es que la Constitución de 1857 fue la que, entre las constituciones mexicanas del siglo XIX, contuvo el catálogo más amplio y generoso de los derechos y libertades fundamentales del hombre, formulado con un criterio de método y sistema.(198)

El catálogo de la Constitución de 1857 se puede subdividir, en opinión del maestro De la Cueva, en seis grandes grupos de derechos y libertades, a saber: 1) de igualdad; 2) de libertad personal; 3) de seguridad personal; 4) libertades de los grupos sociales; 5) libertades políticas; y, 6) seguridad jurídica, cada uno de estos grupos comprende toda una serie de derechos y libertades más específicos. Este catálogo es muy semejante al de nuestra Constitución en vigor, con la salvedad de que esta última amplió e

---

(197) Cfr. TENA RAMIREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México (1808-1992)*. México. Porrúa, 17ª Ed., 1992.

(198) *Ibidem*, P. 345.

innovó el suyo con nuevas categorías de derechos del hombre, principalmente referidas 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, etcétera.

Del complejo de hechos y circunstancias históricas condicionantes del proceso de integración de nuestro país, destacan dos problemas que se han manifestado como constantes, dos *leit motiv* cuya persistencia histórica dió y sigue siendo pábulo y orientación de la lucha por los Derechos Humanos, tanto en lo que hace a su consignación constitucional, como en lo que toca a las garantías de su protección y respeto efectivos.

En cuanto a las instituciones jurídico-políticas con las que se ha tratado de dar forma y estructura a nuestro país, cabe subrayar que las mismas han estado frecuentemente divorciadas de la realidad y, por lo tanto, muy alejados de los modelos teóricos en que se inspiraron.

"El gobierno despótico y opresivo de la metrópoli, aunado al autoritarismo colonial en que a los súbditos no les quedaba sino callar y obedecer, según dijo un virrey célebre por la frase, propiciaron y acumularon viejos agravios, motivos de queja y disgusto por los constantes abusos, extorsiones, discriminaciones y persecuciones de que eran objeto tanto criollos como mestizos, mulatos e indios, todo contra lo cual reaccionaron los insurgentes, tratando de organizar al país bajo sistemas liberales individualistas en los cuales la razón de ser del Estado debía ser el respeto y custodia de los derechos del hombre, modelos al fin, reclamados en otras latitudes y en otras circunstancias pero inaplicables a nuestra realidad". (199)

---

(199) RODRIGUEZ y RODRIGUEZ, Jesús. Op. cit. P. 37.

Entre los móviles que impulsaron a los insurgentes a la lucha figuraba, desde luego, la desigualdad de derechos entre los españoles peninsulares y los criollos, lo que había permitido la postergación de éstos. Es por ello explicable que la Constitución de 1814, orientada primordialmente al rechazo y supresión de los privilegios económicos, políticos y sociales en favor de los europeos, tratara de reivindicar ante todo la igualdad.

Ya convertido en país independiente, "México pasó casi todo el siglo XIX y hasta la primera década del que corre, sometido a la autoridad de tiranos, déspotas y dictadores, a quienes poco o nada importó el acatamiento de la constitución en turno, ni mucho menos el respeto de los derechos del hombre. De ahí que, ante los numerosos y frecuentes atentados que se perpetraban contra los derechos y libertades de los gobernados, tanto por los poderes de la federación como por los de los estados, Mariano Otero, en su voto particular de 1846, propusiera como necesaria y urgente la adopción de una garantía, o sea, nuestro actual recurso de amparo, capaz de asegurar que tales atentados no se repitieran jamás".(200)

El Derecho Social, aportación de México al mundo, surgió en 1856 como una disciplina jurídica nueva, inconmensurable y grandiosa, que tiene su origen en la dialéctica progresista de los constituyentes de 1856-1857, y llega su consagración fundamental en la Constitución de 1917: Primera Declaración de Derechos Sociales del Mundo. El Derecho Social surge vigoroso en nuestro país frente a la división incommovible y bipartita del Derecho Público y del Derecho Privado.

"Así como Tales de Mileto fue el padre de las matemáticas, Galileo de la física, Ulpiano del derecho público y privado y Marx

---

(200) Idem.

de la ciencia de la historia. "El Nigromante", el ilustre jurista mexicano Ignacio Ramírez, abrió el continente científico del Derecho Social cuando el 7 y 10 de julio de 1856, acuñó este término y dió el concepto primario del mismo."(201)

"El liberalismo mexicano se estremeció cuando don Ignacio Ramírez, habló como visionario del Derecho Social en las sesiones memorables del 7 y 10 de julio de 1856, tratando de romper los moldes tradicionales de las Constituciones políticas emanadas de la revolución francesa para la protección de los derechos individuales del hombre; asimismo, presentó nuevas teorías sociales que suavizarían más tarde el bloque monolítico de preceptos individuales, para introducir la protección de los niños, hijos abandonados, huérfanos, mujeres y trabajadores, a fin de incluirlos en la Constitución como sujetos de tutela. La idea conmovió a muchos constituyentes que objetaron el proyecto de Constitución por faltar normas sociales encaminadas a la protección no sólo de aquéllos, sino del proletariado esclavizado y explotado por la fuerza arrolladora del capitalismo".(202)

La definición de don Ignacio Ramírez se complementa con las tesis sociales de don José María del Castillo Velasco, de don Ponciano Arriaga y de don Isidoro Olvera, por lo que se refiere a la función social de la propiedad de la tierra.

"El Derecho Social que nació teóricamente en el Congreso Constituyente de 1856-1857, se integró en su concepción dialéctica con tres disciplinas en ciernes: Derecho Familiar, para tutelar a los hijos menores abandonados, huérfanos y mujeres. Derecho del Trabajo, para proteger a los obreros y, Derecho Agrario para

---

(201) TRUEBA-URBINA, Alberto. Derecho Social Mexicano. México. Ed. Porrúa, 1978. P. XXI.

(202) Ibidem. P. 57.

proporcionar tierras a los campesinos, prendiéndose desde entonces la antorcha del Derecho Social".(203)

En virtud de circunstancias históricas bien conocidas, las constituciones posteriores a la de 1824 habrían de insistir sobre la igualdad, hasta llegar a la de 1857 que dió forma definitiva a este principio, pasando después a nuestra Ley fundamental vigente.

De ahí igualmente que, en junio de 1856, al leerse el dictamen formulado por la comisión de constituciones, se invocase la aplicabilidad a nuestro país de doctrinas de publicistas extranjeros, a fin de poner un coto a la añeja costumbre y facilidad que para violar los derechos del hombre habían adquirido nuestros gobernantes, así como a la tiranía de las legislaturas que, creyéndose absolutas y despóticas habían dado tantas ocasiones de escándalo, tantos pretextos de discordia y tantos incentivos a la guerra civil; por lo tanto, se concluía, los derechos del hombre debían ser consignados en la Constitución y no tan sólo como un freno a los desmanes del poder ejecutivo, sino también contra dicha tiranía de las legislaturas.

También de ahí que, surgida de una lucha tenaz entre partidos políticos contendientes y, según se decía, sin el apoyo ni de éstos ni del pueblo, la Constitución de 1857 no haya sido ni apreciada ni mucho menos acatada por nuestros gobernantes, al grado que llegó a ser desconocida, por ser imposible su observancia y evidente su impopularidad.

El mismo Juárez, ante la situación real del país, debió gobernar mediante facultades extraordinarias, al margen de la Constitución.

---

(203) Ibidem. P.106.

Tal suerte de la Constitución de 1857, habría de ser confirmada por el régimen dictatorial porfirista, durante el cual se hizo de ella un ídolo, se le rindió culto y enalteció, pero nunca se le tuvo en cuenta en su correcta dimensión. Con toda justeza, ha sido señalado que la orientación estrictamente liberal-individualista que inspiró todo el ordenamiento jurídico-político mexicano hasta la primera década del siglo actual, fue uno de los factores que contribuyeron a acentuar las contradicciones políticas, económicas y sociales del país, situación que habría de desembocar en el movimiento revolucionario de 1910, el cual trajo consigo un profundo cambio, si bien sólo respecto de las estructuras jurídicas tradicionales, a través de un enfoque social que culminó en la consignación en la Constitución de 1917 de los derechos sociales de los trabajadores y campesinos".(204)

Ante un naciente estado conflictuado en el caos político y económico, los pensadores más avanzados elaboraron conceptos para salvaguardar las libertades del individuo ante el poder político, y de ese modo surgió el Derecho de Amparo, aportación fundamental de los teóricos mexicanos decimonónicos. A continuación haremos una brevísima cronología del amparo mexicano.

**Los antecedentes más remotos del juicio de amparo** se encuentran en el *Fuero Juzgo* y el *Amparo aragonés*, entendidos como marcos aún precarios y difusos para oponerse a diversas decisiones de la autoridad, pero con características diversas al Juicio de Amparo mexicano. Es referencia obligada dentro de los antecedentes Gaditanos, el proyecto de ley para hacer efectiva la responsabilidad por infracciones a la Constitución en el tiempo de las Cortes de Cádiz, debatido en sesión del 27 de enero de 1813. Otras instituciones indianas de posible influencia son el Juicio de

---

(204) RODRIGUEZ y RODRIGUEZ, Jesús. Op. cit. P. 38

Residencia y el de Responsabilidad, plasmado en la Constitución de 1824.(205)

En el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, encontramos antecedentes del juicio de amparo. En ella se recoge la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789, como garantías individuales. Este documento no establece medio alguno para remediar violaciones a los derechos fundamentales consagrados y, por otra parte, declara la inalterabilidad de la estructura de gobierno. Existe una profunda polémica derivada del artículo 27, que a la letra dice:

Art. 27. La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: ésta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos".(206)

Fix Zamudio, sostiene que el precepto citado menciona la inviolabilidad de las garantías individuales.(207) Ignacio Burgoa, señala que dicho artículo se refiere a la inviolabilidad de la parte orgánica,(208) sin embargo ninguno de ellos resuelve definitivamente el problema de la indefensión.

Tanto el Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824, como la Constitución del 4 de octubre del mismo año, contienen garantías

---

(205) Cfr. BARRAGAN BARRAGAN, José. Documentos para el estudio del origen del juicio de amparo 1812-1861. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987.

(206) TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 1808-1992. México. Porrúa, 17ª Ed., 1992.

(207) Cfr. FIX ZAMUDIO, Héctor. Latinoamérica: proceso, jurisdicción y derechos humanos. México, LGEM, 1989. Ver también las Garantías constitucionales en el ordenamiento jurídico mexicano. México, UNAM, 1982; y El juicio de amparo. México. Ed. Porrúa, 1986.

(208) Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El juicio de amparo. México, Porrúa, 31ª Ed. 1991.

individuales en materia penal y de aplicación estricta de la ley. En su artículo 137, la Constitución faculta a la Suprema Corte para conocer de conflictos surgidos entre los Estados de la Federación y por los que surjan de los contratos celebrados por el gobierno y sus agentes. Se sientan las bases para la expedición de la ley reglamentaria, sin embargo no se precisa como controlaría el cumplimiento de la Constitución. Este medio es antecedente del amparo, porque se reconocen derechos fundamentales de las personas y porque existe un órgano competente para conocer de las disputas sobre la constitucionalidad.

Durante el régimen unitario, en la Segunda de las Siete Leyes Constitucionales, del 29 de diciembre de 1836, Manuel Sánchez Tagle concibe al Supremo Poder Conservador como medio para vigilar el cumplimiento de la Constitución, mismo que actuaría de oficio o a petición de parte interesada. El maestro Alfonso Noriega, sostiene que esta instancia, poseía un poder efectivo que no se circunscribía a las garantías individuales. El maestro Burgoa manifiesta que se trató siempre de un poder oligárquico sin control.(209) Lo cierto es que la actividad del Supremo Poder Conservador fue muy limitada y tuvo una autonomía muy relativa sobre todo en materia económica.(210)

En 1836, se instituyó el Amparo Reclamo contra actos de expropiación sin causa de utilidad pública, encomendado a la Suprema Corte.

En 1840 José Fernández Ramírez propone que las facultades del Supremo Poder Conservador sean trasladadas a la Suprema

---

(209) Ibidem.

(210) Vid. GONZALEZ OROPEZA, Manuel. El Supremo Poder Conservador. En Homenaje a Antonio Noriega. México, Ed. Porrúa. 1992.



Corte, sin embargo este intento quedaría para la posteridad como un voto particular.

Desde 1840, Manuel Crescencio Rejón bosqueja el juicio de amparo inspirándose en la obra de Alexis de Tocqueville, y elabora el primer proyecto de la Constitución yucateca, en el que incluye la enumeración de garantías individuales. Señala que el juicio de amparo procedería contra cualquier violación, incluyendo el ámbito federal; contra cualquier autoridad y se tramitaría ante el poder judicial del Estado. Establece el principio de relatividad de la sentencia.

En 1842 se propuso por primera vez la federalización del amparo, según el 'Proyecto de la Minoría', integrado por Mariano Otero, Espinosa de los Monteros y Muñoz Ledo, miembros integrantes de la comisión constituyente; su trabajo quedó trunco, pues Santa Anna disolvió al Constituyente para reinstalar el centralismo, convocó a una Junta de Notables y se elaboraron las Bases Orgánicas de 1843, mismas que contienen diversas hipótesis infamantes para suspender los derechos de los ciudadanos. El catálogo de derechos fundamentales es reducido.(211)

En 1847 Se reimplanta el Federalismo y la Constitución de 1824. Otero triunfa al proponer nuevamente la federalización del amparo, integrándose las fracciones II y III del artículo 103.

Entre las características del amparo oterista de 1847 encontramos que: Se rige por principios iusnaturalistas, procediendo el amparo sólo contra violaciones de garantías fundamentales, no así contra leyes; se facultaba a la Suprema Corte para conocer de amparos contra actos de los poderes ejecutivo y legislativo; para actos contra el poder legislativo se

---

(211) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Idem.

establecía un control mixto, resolviendo el Gran Colegio integrado por miembros del poder legislativo y ejecutivo; el amparo sería improcedente por actos del poder judicial federal o local, se perfeccionó el principio de relatividad de las sentencias, hoy contenido en la fracción II del artículo 107 constitucional.

El 13 de diciembre de 1948, se dictó la primera sentencia favorable en contra de la orden de destierro contra Manuel Verástegui, dictada por el gobernador de San Luis Potosí, Julián de los Reyes. Pedro Sámano, el primer secretario del Juzgado, en ausencia del Juez titular decidió *ipso iure*, fundándose en la garantía de audiencia concedida por el artículo 25 constitucional. En aquél tiempo no existía aún Ley reglamentaria.(212)

En 1857, se introduce el amparo con características rejonianas, que pasaría idéntico a la Constitución vigente, conteniendo los principios del actual juicio de amparo: interposición a instancia de parte agraviada, prosecución judicial, relatividad de la sentencia, de estricto derecho y apegado al principio de definitividad.

En 1861 se expidió la Ley Orgánica preceptuada por la Constitución de 1857, que introdujo la suspensión. En 1882 se estableció el sobreseimiento del juicio y se permite nuevamente el juicio contra actos del poder judicial suprimido en 1869. En 1897, el Código Federal de Procedimientos Civiles aborda el juicio de amparo incluyéndolo entre los restantes procedimientos civiles. Es en 1909 cuando el nuevo Código Federal contempla al amparo con características propias: se introduce la figura del tercero perjudicado; incluye una nueva teoría de la suspensión y el acto reclamado; se substituye al Promotor Fiscal por el Ministerio Público Federal; introduce asimismo, un capítulo especial sobre el

---

(212) TERRAZAS SALGADO, Roberto. Apuntes sobre el Juicio de Amparo. UNAM, 1991.

amparo en materia judicial y, contempla el recurso de revisión contra las sentencias dictadas dentro del juicio de amparo. En 1919 se sanciona la ley reglamentaria especial del juicio de amparo, independiente de la reglamentación civil. Esta ley incluyó el recurso de súplica como substitutorio del juicio de amparo en casos de ilegalidad, recurso muy criticado por los estudiosos de la materia.(213)

Con esta breve cronología del juicio de amparo, pretende darse lugar a una vía primigenia para salvaguardar el respeto a los derechos fundamentales de la persona humana, en la vertiente prioritaria del respeto a la legalidad por parte de los poderes públicos y por supuesto, en lo que toca a la inconstitucionalidad de las leyes.

En la segunda fase de análisis de los Derechos Humanos en México, después de 1917, la Constitución del 5 de febrero de ese año, como se apuntó antes, fue la primera en el mundo que consolidó los principios de justicia social. Esta inspiración social se manifestó sobre todo, en la elevación a rango constitucional de normas protectoras, contenidas en los artículos 3º, 27 y 123, respecto de dos de los sectores tradicionalmente marginados de nuestra sociedad: el rural y el obrero.

Ello fue posible gracias a la revolución mexicana iniciada en 1910, que recogiendo los anhelos populares que se habían venido postergando desde la consumación de la independencia, se convirtió en la primera revolución triunfante inspirada en una ideología socialista. Fue durante los años de lucha que se forjaron y precisaron los objetivos de justicia social, los cuales finalmente habrían de quedar plasmados en la Constitución actualmente en

---

(213) Vid BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit. PP. 73-115

vigor, a través de una declaración de derechos que vino a completar y modificar el repertorio de derechos de inspiración individualista, contenido en los documentos constitucionales anteriores a ella.

La reunión de ambas categorías de derechos, hace que el actual catálogo de derechos del hombre ocupe un amplio espacio del texto constitucional. Sin embargo, y a pesar de la vigencia de esta última constitución, seguimos viviendo una práctica política del Estado mexicano, acorde con viejas, aunque también con nuevas y depuradas prácticas autoritarias.

"En efecto, tras un período de forcejeos en pos del poder, después de haber sido institucionalizada la revolución y, de manera más pronunciada en nuestros días, la eufemísticamente llamada 'estabilidad política' ha encubierto regímenes no menos autoritarios que, bajo fachada democrática, han logrado tal estabilidad a través de la represión sistemática, de la ilegalidad y arbitrariedad, también institucionalizadas, que se traducen en persecuciones y detenciones sin cargo, sin orden ni juicio previos, en exilio o en encarcelamiento, secuestro, tortura, desaparición y hasta asesinato, por grupos parapolicíacos o paramilitares, de disidentes políticos, de cuya perpetración da cuenta cotidianamente la prensa y que, más allá del ámbito nacional, dan pie a protestas de órganos gubernamentales de países extranjeros y a denuncias de organizaciones internacionales". (214)

Del engranaje de tal institucionalización de la revolución y de la estabilidad política subsecuente, forman parte, la preponderancia del poder ejecutivo que induce a la docilidad, cuando no al sometimiento, del poder legislativo y, en ocasiones, también al intento de someter al poder judicial. El monopolio

---

(214) RODRIGUEZ y RODRIGUEZ, Jesús. Op. cit. P. 37.

electoral de un partido oficial que, ante la precariedad e insuficiencia ideológica y moral de toda oposición partidaria, redundan en un abstencionismo electoral masivo que en tal forma rehúsa dar legitimidad a un sistema en el que imperan la demagogia oficial, la corrupción administrativa y el burocratismo sindical.

En otros términos, hoy como antaño, nuestra estructura jurídico-política formal prescribe tres poderes gubernamentales independientes entre sí, pero como los súbditos novohispanos y, como los gobernados del siglo pasado, los ciudadanos de nuestros días sufren la diferencia entre formalismo y realidad.

Sin embargo, sería doloso soslayar los avances en materia de normas e instituciones protectoras del individuo y la sociedad. Han fallado los hombres.

En conclusión, sean los bajos niveles de vida, sea el nulo grado de instrucción, sean en ciertos casos y aunados a los anteriores, el desconocimiento del idioma y la persistencia de costumbres ancestrales, son todos ellos factores que impiden a grandes capas de nuestra población, no digamos participar plena y activamente en la vida comunitaria, sino incluso cobrar conciencia de los derechos que les han sido reconocidos.

Esta extrema desigualdad que prevalece de hecho para la gran mayoría de la población mexicana, proviene de la impotencia de los sucesivos gobiernos, así como de la falta de voluntad tanto de éstos como de todos aquéllos otros sectores con responsabilidades sociales, para eliminar estructuras sociales arcaicas y superar las contradicciones fundamentales todavía existentes en nuestra sociedad.

Así, a la firme resistencia de erradicar o al menos reducir al mínimo, las prácticas y procedimientos autoritarios y abusivos que atentan contra los derechos y libertades más fundamentales del ser humano, viene a sumarse la contumaz perseverancia en un tipo de desarrollo irregular e injusto.

De ahí que, ante la afirmación de que el futuro más probable del país es el de un desarrollo desigual, sobre plena validez y señalamiento de que el historiador del mañana describirá nuestro siglo como un siglo paradójico de injusticias y de una lucha frontal por la preservación de los derechos fundamentales.

Nuestras experiencias pasadas, nuestra realidad presente y nuestras perspectivas futuras, no deben sin embargo, conducirnos ni a un pesimismo frustrante ni a una actitud meramente contemplativa, sino al contrario, a adoptar, cada uno en la esfera de sus actividades y, en la medida de su capacidad, una posición activa y militante en pro de la defensa de los derechos y libertades del ser humano para que, no sólo en las aspiraciones de las fórmulas legales o en las promesas de la retórica gubernamental, sino en los hechos, nuestro pueblo pueda llegar a vivir una existencia digna de ser vivida.

En el rubro de instituciones concretas, con eficacia práctica en la tutela de los Derechos Humanos y sin pretender establecer un símil estricto con la figura del Ombudsman debemos mencionar que el antecedente se encuentra en la Procuraduría de Pobres concebida por Ponciano Arriaga en el siglo pasado. Este, un liberal apasionado, defensor del Estado republicano, tuvo la recurrente preocupación por definir la naturaleza de dicho Estado y las condiciones de su legitimación social. Basta citar, sus palabras en 1847 al proponer a la legislatura de San Luis Potosí la Ley de Procuradurías de Pobres.

"Un gobierno, sea el que fuere, no puede ser bueno sino cuando hace la felicidad proporcionar del mayor número de los gobernados que le obedecen. En vano proclamaron los gobiernos las teorías y principios de la libertad si una fracción pequeña y reducida de los gobernados es la única que disfruta de las garantías sociales, los goces de la vida y hasta la opulencia y el lujo, mientras el resto de los ciudadanos está en la más horrible degradación y miseria".(215)

Arriaga no conoció la existencia del *Ombudsman* sueco y por lo tanto, su propuesta fue una idea original aunque de vigencia muy limitada. "Resulta importante que la Procuraduría de Pobres, al igual que el *Ombudsman* trata de evitar, y en su caso influir para tratar de corregir, lo que ahora podemos llamar mala administración, y a la par que el *Ombudsman* podía ejercer esta supervisión sobre cualquier autoridad administrativa, militar o judicial, aún cuando no distingue esta disposición a las autoridades políticas, como es propio de la institución sueca. El artículo tercero de la ley nos muestra otra admirable coincidencia; la comunicación de la institución con las autoridades. La Procuraduría de Pobres no podía imponer sus criterios, sino que solamente sería oída, principio muy similar al de las *auctoritas* moral propia de los modernos ombudsman:

3º. Los procuradores de Pobres podrán quejarse de palabra o por escrito, según lo exija la naturaleza de reparación, y las autoridades estarán obligadas a darles audiencia en todo caso".(216)

En este siglo, a partir de la década de los setentas, se han creado órganos públicos que tienen como finalidad proteger los

---

(215) SALOMON DELGADO. Op. cit. P. 147.

(216) Ibidem, P. 148.

derechos de los gobernados frente a la administración pública o a la administración de justicia.

Aunque de naturaleza diferente, la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor en 1975, que comenzó a funcionar al año siguiente, tiene finalidades comunes a la defensa de los derechos de los individuos, aunque no primordialmente frente al poder público.

El 23 de diciembre de 1978, el doctor Pedro G. Zorrilla Martínez, entonces gobernador del estado de Nuevo León, presentó un proyecto legislativo a fin de instituir una Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos, concebida como un *Ombudsman* local.

El propósito de la institución es proteger los derechos consagrados en las constituciones federal y local, así como de recibir e investigar reclamaciones presentadas por la población en contra de las autoridades administrativas (municipales, estatales o federales).

La Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos informaría al público de sus actividades. En esta iniciativa la Dirección está facultada para elevar, ante el órgano relativo, propuestas legislativas.

Este proyecto fue aprobado por la legislatura local el 30 de diciembre siguiente, promulgado el mismo día y publicado el 3 de enero de 1979; igual suerte corrió la ley que establece las bases, resumidas anteriormente, para la defensa de los Derechos Humanos en el citado estado de Nuevo León. Esta dependencia



puede ser considerada como el primer antecedente legislativo del Ombudsman en México.(217)

El 21 de noviembre de 1983, el Cabildo del municipio de Colima expidió un acuerdo tendiente a establecer un *Ombudsman* local al que se denominó Procurador de Vecinos. Su misión consiste en recibir e investigar las reclamaciones y propuestas del pueblo frente a las autoridades administrativas municipales.(218)

El Procurador de Vecinos es designado por el Cabildo a propuesta del presidente municipal. Este representante social rinde anualmente un informe de actividades ante el Cabildo. En dicho documento puede incluir como sugerencias reformas administrativas que considere pertinentes.

La legislatura local reconoció e incorporó dicha figura en los artículos 94 y 95 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Colima, publicado oficialmente el 8 de diciembre de 1984, siendo optativa la creación de Procuradurías análogas para los municipios del Estado.(219)

El 29 de mayo de 1985 se estableció, en la Universidad Nacional Autónoma de México, la Defensoría de los Derechos Universitarios. Esta institución se originó de un proyecto legislativo que el entonces Rector, doctor Jorge Carpizo, presentó ante el Consejo Universitario en mayo de 1985. La defensoría de los Derechos Universitarios abrió sus puertas al público en agosto de 1985.

---

(217) FIX-ZAMUDIO, Héctor. Posibilidad del *Ombudsman* en el Derecho Latinoamericano, en la Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM, y la Institución del *Omudsman* en Suecia. México, UNAM, 1986. P. 43.

(218) FIX-ZAMUDIO, Héctor. La justicia municipal en México, La Reforma Municipal en la Constitución. México, Ed.Porrúa, 1986. P. 143.

(219) Ibidem, P. 48

La Defensoría de los Derechos Universitarios es un órgano de carácter independiente que tiene por finalidad esencial recibir las reclamaciones individuales de los estudiantes y de los miembros del personal académico de la UNAM, por la afectación de los derechos que les otorga la legislación universitaria, realizar las investigaciones necesarias, ya sea a petición de parte o de oficio y, proponer en su caso, soluciones a las autoridades de la propia Universidad. Así, el establecimiento de la segunda institución con funciones de Ombudman, se dió en el ámbito universitario que también adolece de los perjuicios que puede provocar una mala o inadecuada actuación de la administración central universitaria, por lo que su creación es loable y pionera en materia de Derechos Humanos en nuestro país.(220)

Este órgano está dirigido por un Estatuto expedido en mayo de 1985 y por su respectivo reglamento, en vigor a partir del 12 de agosto de 1986.

El proyecto de Estatuto lo formuló el distinguido jurista mexicano Héctor Fix Zamudio y el primer Defensor fue también otro distinguido jurista, Jorge Barrera Graf, bajo cuya labor y a la de sus colaboradores se debe que esa Defensoría se haya prestigiado en poco tiempo.

En septiembre de 1986 y en abril de 1987 se fundaron la Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca y la Procuraduría Social de la Montaña en Guerrero; sin embargo, como bien dice en un interesante artículo, el abogado

---

(220) GUADARRAMA LOPEZ, Enrique. En Homenaje al Dr. Jorge Barrera Graf. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo II. 1989. PP.857-886.

guanajuatense José Carlos Guerra Aguilera, ambas procuradurías no prevén una amplia tutela de los derechos que intentan proteger.

La institución oaxaqueña es un esfuerzo por dotar a los grupos indígenas de medios de defensa contra las arbitrariedades. Esta institución no puede considerarse un *Ombudsman* en sentido estricto, sólo constituye un importante acercamiento. La ley de su creación fue publicada en 1986 y reglamentada el 26 de septiembre del mismo año. Del articulado del reglamento, se desprende que la institución tendrá como objetivo fundamental la defensa de los derechos de los indígenas de Oaxaca, y hace énfasis en los aspectos penales, según se lee en el artículo 10 del propio reglamento. La institución se organiza por regiones y establece los grupos a los que estará dirigida su actuación. Este esfuerzo, como los anteriores, constituye parte de un movimiento nacional de defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos indígenas, en este caso.

La Procuraduría Social de la Montaña en Guerrero, siguiendo la tónica de la institución oaxaqueña, el 29 de abril de 1978 fue promulgada la ley de la Procuraduría Social de la Montaña, como un órgano desconcentrado del Ejecutivo de la entidad, cuya finalidad es la protección de los intereses de los indígenas. La institución no tiene las características de un *Ombudsman*, sino más bien es un órgano coordinador de esfuerzos y receptor de inquietudes e inconformidades.

El 14 de agosto de 1988 nació la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes dentro de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del estado de Aguascalientes. Esta fue la primera institución mexicana nacida bajo la inspiración del *Ombudsman* escandinavo, y constituyó una verdadera innovación en las instituciones jurídicas de México,

"Según las palabras del primer procurador de Protección Ciudadana, Miguel Sarre, esta institución se inspiró, además, en la Procuraduría de Pobres de Ponciano Arriaga, si bien podemos observar que esta relación es más sentimental que objetiva pues...la Procuraduría nació originalmente como un medio para lograr determinar responsabilidades a los servidores públicos".(221)

A partir de 1983, las reformas constitucionales hechas a las cartas fundamentales de las entidades federativas mexicanas, estuvieron inspiradas en las reformas que se hacían a la legislación federal. Se incluyeron una serie de conceptos en las leyes tendientes a definir con precisión las responsabilidades de los funcionarios y empleados, que fueron agrupados en la expresión servidores públicos. En numerosas leyes locales y federales comenzaron a hacerse comunes las referencias a la obligación de los servidores públicos de actuar con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. "Estas reformas llevaron a crear una legislación especializada en la materia y en la extensión de los medios de control sobre el papel de los aparatos burocráticos del Estado. En una época donde la llamada 'renovación moral' marcó el lenguaje político, el tema del control y la evaluación de la actuación de los servidores públicos tomó especial relevancia. Sólo que la mayor parte de las leyes reformadas, o de nueva creación, se preocuparon por el control interno de la actuación, dando nacimiento incluso a una multitud de contralorías, y otras instituciones de control interno dentro del Ejecutivo, y en muy pocas ocasiones tocaron el tema de los medios de defensa de particulares ante las posibles arbitrariedades de las autoridades administrativas, sobre todo porque se consideró, que los tribunales

---

(221) SALOMON DELGADO. Op. cit. P. 151.

administrativos y el amparo hacen innecesarias otras instancias".(222)

En este marco general fue promulgada, el 19 de julio de 1987, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, que vino a sustituir a la ley de la materia de 1956, tendencia generalizada en todos los estados de la Federación, y que se inspiró en la legislación federal de la materia. En este caso, la ley no hacía referencia alguna a la Procuraduría de Protección Ciudadana, y no fue sino hasta su reforma publicada el 14 de agosto, cuando se instituyó esta primera figura mexicana inspirada expresamente en el *Ombudsman*.

La Procuraduría de Protección Ciudadana dependería formalmente del ejecutivo estatal, gozando de autonomía para investigar sobre las quejas que se le plantearan, conservando facultades para resolver sobre la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

El 22 de diciembre de 1988 se configuró la Defensoría de los Derechos de Vecinos en el Municipio de Querétaro. El Ayuntamiento del mismo nombre acordó el 7 de octubre del 88 la creación de la Defensoría, a fin de que la ciudadanía contara con una instancia que procure el respeto a sus derechos; el 22 de diciembre fue publicado el Reglamento de la institución la cual está inspirada en el *Ombudsman*, como se desprende de la exposición de motivos:

---

(222) Ibidem, P. 152.

"Se trata del antiguo diputado de pobres de los ayuntamientos coloniales del siglo XVI, y del ombudsman, que de origen sueco, ha sido adoptado por varios países europeos y latinoamericanos (entre los que puede incluir al nuestro, ya que recientemente el H. Ayuntamiento de Colima instituyó el cargo de "Procurador de Vecinos"), ambas figuras tienen por finalidad, en esencia, la protección de los derechos del pueblo frente a la actuación de autoridades y funcionarios".(223)

El acuerdo de creación de la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal del 6 de febrero de 1989, fue seguido de un manual de organización publicado en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal el 17 de julio de 1989; en este documento se estableció que la Procuraduría Social tenía carácter de órgano desconcentrado del Departamento del Distrito Federal, "que se constituye en la instancia de participación ciudadana, expedita, gratuita y sin formalidades procedimentales, que coadyuva con el Jefe del Departamento del Distrito Federal a efecto de que los actos de autoridad y la prestación de los servicios públicos a cargo del Departamento del Distrito Federal y las entidades paraestatales sectorizadas al mismo, se realicen apegados a los principios de legalidad, eficiencia, honestidad y oportunidad".(224) Estos conceptos han sido un tanto imprecisos en determinar la verdadera naturaleza de la institución, pues el ser una instancia coadyuvante no refleja la intención normativa descrita anteriormente; y, por otra parte, notamos aquí la influencia, ya referida en el caso de Aguascalientes, de los conceptos de la actividad pública, que bien pueden reducirse al cumplimiento del principio de legalidad y constitucionalidad.(225)

---

(223) Reglamento de las Defensorías de los Derechos de los Vecinos de Querétaro del 7 de octubre de 1988.

(224) Acuerdo del Jefe del Departamento del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de febrero de 1989.

(225) SALOMON DELGADO. Op. cit. P. 160.

En la administración inaugurada en 1988, las autoridades mexicanas iniciaron una serie de acciones tendientes a la protección de los Derechos Humanos, entre las que cabe destacar la creación de la Dirección de la materia en la Secretaría de Gobernación, mediante decreto del 2 de diciembre de 1988, en donde se facultó a esta dependencia a emitir opiniones respecto a la vigencia y respeto de los Derechos Humanos. Es importante establecer que nunca se trató de un *Ombudsman*, dado que simplemente era una dependencia sujeta a las relaciones de jerarquía y dependencia propias de la administración pública centralizada, pero su importancia radica en que fue el antecedente inmediato de la creación de la Comisión Nacional de Derecho Humanos.

De la enunciación de la creación de organismos realizada en los párrafos anteriores se desprenden las siguientes características: a) Se crean nuevos órganos públicos para proteger los derechos de los gobernados, mismos que subsisten junto con los órganos clásicos; b) Se persigue que los nuevos órganos sean antiburocráticos y antiformalistas; c) Los nuevos órganos vienen a completar no a suprimir ni a subsistir o duplicar a los órganos clásicos; d) La mayoría de ellos se crean en el ámbito local y municipal, es decir, la nueva corriente de defensa de los derechos proviene primordialmente de la periferia al centro y, después de varios años se consolida esta tendencia con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; e) Son órganos gubernamentales que coexisten con múltiples organizaciones no gubernamentales de protección de Derechos Humanos que la sociedad organiza para su propia defensa; f) Estos órganos gubernamentales, no sólo no son antagonicos a los organismos no gubernamentales, sino que se complementan y persiguen las mismas finalidades. La defensa de los Derechos Humanos se

vuelve una prioridad real y fundamental de la sociedad y del gobierno configurándose una fuerza social que absolutamente nadie puede ya detener y que arrollará a las autoridades, sean cuales fueren, que se atrevan a violar los Derechos Humanos; g) Este gran movimiento de la sociedad y del gobierno puede sintetizarse con dos lemas: Nadie está por encima de la ley. No a la impunidad.(226)

La Comisión Nacional de Derechos Humanos se creó por decreto del 5 de junio de 1990, y sus excelentes resultados dieron motivo a la reforma constitucional del artículo 102, el 27 de enero de 1992, que introdujo el apartado B cuyo contenido se analizará en el siguiente capítulo. Sin embargo, por mandato de la propia Carta Magna se han creado desde entonces diversas comisiones en cada Entidad Federativa, en un intento por coadyuvar en la Defensa de los Derechos Humanos, fortaleciendo a un tiempo la descentralización y el federalismo.

El 12 de noviembre de 1990 mediante decreto administrativo del Ejecutivo del Estado de Campeche se creó la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

En Aguascalientes, dentro de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, del 15 de julio de 1987, se creó la Comisión de Derechos Humanos del Estado y, por ser anterior a la adición constitucional del 102, falta su adecuación para que el organismo no dependa del poder ejecutivo estatal.

En Chiapas, según Ley publicada el 2 de diciembre de 1992, se creó la Comisión de Derechos Humanos del Estado. El 26 de septiembre del mismo año se creó la Comisión análoga del Estado

---

(226) Vid CARPIZO, Jorge. Antecedentes Mexicanos de la CNDH. ¿Qué es la CNDH?. México, CNDH, 2a. Ed. 1991. P. 14.



de Chihuahua. En Durango fue constituida según Ley publicada el 22 de octubre de 1992; el decreto únicamente contempló la creación del organismo, estableciendo sus rasgos generales.

La creación de la Comisión del Estado de México es del 20 de octubre de 1992 y su instalación formal fue el 4 de enero de 1993, misma fecha del cambio de titulares de la CNDH y la PGR. La Procuraduría de los Derechos Humanos de Guanajuato, fue creada según Ley del 16 de octubre de 1992. El 25 de septiembre del mismo año se publicó en Guerrero la Ley que crea la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos y establece el procedimiento en materia de desaparición involuntaria de personas. La Ley que crea el organismo de Derechos Humanos de Jalisco, fue aprobada el 29 de enero de 1993. Caso similar se presenta en Michoacán, en el que la iniciativa de Ley Estatal fue aprobada el 28 de enero del presente año.

La Comisión Estatal de Morelos fue creada según Ley publicada el 22 de julio de 1992. El 28 de diciembre del mismo año, se publicó el decreto de creación de la Comisión Estatal de Nuevo León. El 28 de enero del año en curso se creó la Comisión Estatal de Oaxaca. En Querétaro la Comisión se creó según Ley publicada el 24 de diciembre de 1992, y su titular fue designado el 21 de enero de 1993.

El 30 de septiembre de 1992, se publicó la Ley que crea el organismo estatal de Quintana Roo, Comisión que fue instalada el 11 de enero de 1993. La Ley de creación de la Comisión estatal de San Luis Potosí es del 22 del mismo mes y año. En Sinaloa, la publicación de la Ley es del 13 de enero del año en curso; adicionándose el Título Cuarto de la Constitución local, ordenando se expidiera en el término de 45 días posteriores a la publicación,

la Ley Orgánica respectiva. Este mismo año, el 6 de enero, se publicó la Ley de creación de la Comisión Tabasqueña.

El día 21 de septiembre de 1991, entre las primeras comisiones creadas, se publicó la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tamaulipas. El 27 de enero de 1993, se remitió al Congreso Estatal la iniciativa de Ley de la Comisión de Tlaxcala.

El 29 de septiembre del año próximo pasado, fue publicada la Ley de creación de la Comisión del Estado de Veracruz. La Comisión de Yucatán, fue creada según Ley aprobada el 27 de enero de este año, aunque para la primera semana de febrero aún no había sido publicada. La Ley respectiva en el Estado de Zacatecas fue aprobada el 18 de enero de 1993, aunque hasta el mes de febrero no se encontraba instalada.

Por lo que hace al Distrito Federal, la información periodística ha señalado que con motivo de la reforma política del Distrito Federal y algunos otros sucesos electorales, la iniciativa de la Ley que creará la Comisión ciudadina, sería discutida y aprobada en junio de 1993. Se carece de información en relación al caso de Baja California Sur.

### **C. LAS GENERACIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

Los Derechos Humanos pueden ser analizados de acuerdo a diversos criterios o puntos de partida; entre los principales enfoques para estudiar su evolución encontramos la perspectiva histórica, misma que atiende a la protección progresiva de los derechos fundamentales; y el criterio jerárquico, que distingue entre derechos esenciales o principales y derechos complementarios.

La clasificación mas usada nacional e internacionalmente es aquélla que se refiere a las 'generaciones de los Derechos Humanos', y se fundamenta en una clasificación periódica en relación a la progresiva cobertura de los Derechos Humanos.

Según vimos en el inciso anterior, las luchas por consagrar espacio efectivo de dominio exclusivo del individuo, ha tenido travesías rudas y sesgadas, en donde el avance ocasional no siempre se concretó en garantías ciertas, sin embargo el espíritu libertario se robusteció conforme las comunidades y sus interrelaciones se tornaban más complejas.

La **primera generación** de Derechos Humanos, comprende los derechos más antiguos en su desarrollo normativo, que dejó atrás triunfos en un ámbito ético y filosófico pero muy limitados en materia jurídico-positiva. Son aquéllos que surgen con la revolución francesa como rebelión contra el absolutismo monárquico y corresponden al individuo frente al Estado, frente a la autoridad; dicha generación se integra por los denominados 'derechos fundamentales, civiles y políticos', también llamados libertades clásicas.(227)

Entre los signos distintivos de los derechos de esta generación, se encuentran: la imposición de un deber de abstención a los estados que implica el respeto, el no impedimento de los derechos relacionados. En los derechos civiles el titular es todo ser humano en general, en los derechos políticos lo será todo ciudadano.

Ejemplos de este tipo de derechos, mismos que debían ser reclamados por su titular son: Igualdad en la titularidad de los

---

(227) NAVARRETE, Tarciso et Al. Los Derechos Humanos al alcance de todos. México, Ed. Diana. 1992. P.20.

derechos fundamentales, igualdad entre los sexos; derecho a la vida, la libertad y la seguridad jurídica; garantías de la integridad física y moral, garantías de legalidad, que comprenden el impedimento de molestias o privación en el ámbito de la vida privada, familia, domicilio, propiedades y reputación; trato igual ante la ley; garantías de audiencia, libertad del tránsito, de pensamiento, de expresión, reunión y asociación pacífica, reconocimiento de la personalidad jurídica y derecho al voto activo y pasivo.

La **segunda generación**, comprende los 'derechos económicos sociales y culturales', cuyo contenido atiende a la procuración de mejores condiciones del individuo, considerado como tal y como grupo o clase determinados.

Estos derechos imponen un deber positivo al Estado, demandándole satisfacer necesidades y prestar servicios específicos, para revalorar la dignidad del ser humano. Su titular es el individuo en comunidad. El reclamo para el cumplimiento de los derecho socioeconómicos y culturales, puede ser mediato e indirecto, condicionado a las posibilidades reales de cumplimiento del país correspondiente.

Algunos derechos de esta generación son: el derecho a la seguridad social; el derecho al trabajo y a una remuneración digna y equitativa; el derecho a la sindicación; el derecho a la vivienda, a la salud, a la alimentación; el derecho a la educación; los derechos a la mujer y la infancia.

El problema de éstos derechos, consiste en alcanzar formulaciones concisas, en un lenguaje normativo que los haga funcionales, es decir, con capacidad de hacer posibles los derechos

que un conjunto de circunstancias altamente inestables tienden a convertir en imposibles.

La dificultad de trasladar los ideales al lenguaje constitucional positivo es manifiesta; "la labor del Estado en favor de la justicia social no puede traducirse, hasta en el detalle, en un sistema de derechos fundamentales, para someterla así al control completo de la jurisdicción. En una palabra, la simple garantía de los derechos fundamentales no permite dogmatizar totalmente la justicia social y la vía concreta para su realización" (228)

Sin embargo, un esquema normativo suficientemente puntual en materia de derechos sociales, es parte esencial en las constituciones, aún en aquéllas denominadas dispersas, siempre y cuando existan instituciones y medios para el seguimiento eficaz de los paradigmas de bienestar social.

No obstante, hay quienes desconfían de los principios programáticos en ese campo, porque comprometen el principio de la seguridad jurídica; otros, renuentes a positivizar tales derechos mediante normas de organización porque lleva el problema al campo político y no al jurídico; o de tipificar derechos públicos subjetivos porque su perfil es de difícil diseño constitucional; desconfían de sostenerlos como mecanismos de garantía, porque así se sacrifica el valor ideal de los derechos sociales y se los relativiza en normas sujetas a evolución constante.(229)

Otra polémica se suscita al indagar sobre la naturaleza de los derechos sociales, ¿se trata de derechos subjetivos? y en ese caso, lo son en sentido propio o por analogía.

---

(228) ZIPPELIUS, Reinhold. Teoría General del Estado. México, UNAM-Porrúa, 2ª Ed. 1989. PP. 357-358.

(229) PEREZ LUNO. Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución. Op. cit. P. 89.

Peces-Barba, al asumir su posición, expresa estar en desacuerdo con quienes "niegan la posibilidad de que los derechos económicos, sociales y culturales se puedan introducir en la categoría jurídica de los derechos subjetivos"(230), en tanto Carmelo J. Gómez Torres entiende que los derechos sociales se pueden concebir como derechos de crédito, pero no como derechos subjetivos, en tanto éstos responden en su origen y funcionamiento, a una técnica privatista y a una ideología de signo marcadamente individualista.(231)

Concomitantemente a las disquisiciones doctrinales es necesario enfrentar con realismo la particular naturaleza de los derechos sociales; la carga obligacional del sujeto pasivo, que no siempre ni necesariamente, es el Estado en forma exclusiva; así como la manera y vías para obtener su cumplimiento. Pero la noción de fondo de la denominada 'procuración existencial' no debe ser abdicada, ni dejada fuera del constitucionalismo social, en tanto que "la filosofía de los Derechos Humanos, como ideología humanista y democrática, pretende crear condiciones sociales necesarias para que no existan trabas sociales al desarrollo de los hombres" .(232)

En realidad, los también llamados intereses difusos pertenecen al género de los intereses colectivos, en contraste con los de carácter individual que corresponden a las personas físicas. En efecto, frente a los clásicos derechos individuales que se han calificado también de 'derechos de primera generación', empezaron a surgir en la segunda mitad del siglo XIX los derechos e intereses de los grupos sociales organizados, que ahora se

---

(230) PECES-BARBA, Gregorio. Derechos Fundamentales. Op cit. P. 60.

(231) "El abuso de los derechos fundamentales", en el libro colectivo Los Derechos Humanos, significación, estatuto jurídico y sistema. Op. cit. P. 309.

(232) PECES-BARBA. Derechos Fundamentales. Op. cit. P. 227.

definen como económicos, sociales y culturales, denominados 'de la segunda generación', pero que pertenecen a personas que se han asociado para la defensa de los mismos, como lo son los sindicatos de trabajadores, las asociaciones de campesinos, las cámaras empresariales y los colegios profesionales, entre otros.

Es en este campo de los intereses colectivos, en los que han surgido, en particular a partir de la segunda posguerra, nuevos tipos de derechos e intereses legítimos que no se pueden atribuir a grupos sociales determinados, sino a un número impreciso de personas, que resultan afectadas en cuanto al consumo, al medio ambiente, en los asentamientos urbanos, en el patrimonio artístico o cultural, entre otros y, que debido a su reciente surgimiento los medios para protegerlos son incipientes, entre ellos los de carácter jurídico.

Los derechos de la **tercera generación**, también conocidos como derechos de los pueblos o derechos de la solidaridad, tutelan bienes que pueden considerarse en tres grandes rubros: la paz, el desarrollo y el medio ambiente. En el primero, encontramos básicamente derechos civiles y políticos; en el segundo, derechos socioeconómicos y culturales; en el tercero aquéllos derechos de cooperación entre los pueblos y sus gobiernos.

Al respecto, en la obra colectiva coordinada por Tarciso Navarrete se expresa: "Más recientes, los derechos de tercera generación se promueven de manera más clara a partir de la década de los años sesenta. En el año de 1966, las Naciones Unidas mencionan en sus pactos Pactos Internacionales los nacientes derecho al desarrollo y derecho a la libre autodeterminación de los pueblos. Desde el preámbulo de la Carta de San Francisco, ya se mencionaba el compromiso de 'promover

el progreso social y elevar el nivel de vida de todos los pueblos"  
(233)

Los derechos de solidaridad requieren para su cumplimiento efectivo, prestaciones positivas y negativas, tanto de un Estado para con los grupos e individuos que lo conforman, como de las naciones entre sí y de la comunidad internacional. En principio, el titular es el Estado, pero también pueden ser reclamados por los grupos pertenecientes al mismo y que en determinado momento pueden resultar afectados.

Ejemplos de estos derechos de los pueblos son: la autodeterminación; la independencia económica y política; la identidad nacional y cultural; la paz y la coexistencia pacífica; la cooperación internacional y regional; el desarrollo; la justicia social internacional; el uso de los avances de las ciencias y la tecnología aplicados a la solución de los problemas alimentarios, demográficos y educativos; al medio ambiente; al patrimonio común de la humanidad; la vida digna de las naciones en el ámbito internacional.(234)

El tema sobre los derechos de la tercera generación, merece consideraciones análogas a los derechos sociales; incluso al abordarlo, los estudiosos suelen conjuntarlo con los derechos difusos o supraindividuales, puesto que su perfil sigue siendo hoy impreciso. Hay quien sostiene que paz y Derechos Humanos son un solo concepto. Mientras sea dable localizar un sujeto pasivo, una obligación, y contar con un dispositivo procesal para actualizar su cumplimiento, se desbrozará el camino para su institucionalización. Hay quienes consideran demagógico el lenguaje de esta generación de los Derechos Humanos, dada la

---

(233) NAVARRETE, Tarciso et Al. Op. cit. P. 20.

(234) Vid. AGUILAR CUEVAS, Magdalena. Derechos Humanos. Enseñanza, aprendizaje y formación. México, CNDH, 1991/6.



imposibilidad de traducirlos en normas nacionales e internacionales y, más aún del acceso a su cumplimiento efectivo, sin embargo, siempre será un imperativo recordar que: "éstos derechos imprescriptibles -citamos aquí el preámbulo de la Declaración Universal de las Naciones Unidas-, inalienables, inherentes a todos los miembros de la familia humana, son el fundamento de la libertad, de la paz y de la justicia en el mundo".

Como hemos visto, el tema de los Derechos Humanos es recurrente en la historia humana, sin embargo, adquirió impulso en la época de las declaraciones, dos siglos atrás y, son las pasadas cuatro décadas las más relevantes desde el punto de vista teórico y práctico para su consolidación y desarrollo autónomo. La tendencia al arraigo de la idea de los Derechos Humanos, deriva de considerar que son "consustanciales a la idea del hombre, subsistirán siempre ontológicamente y renacerán en la existencia política, ya que la libertad jamás podrá ser eliminada, porque el hombre es, en esencia, su libertad".(235) Esta idea tiene mayor actualidad en las sociedades contemporáneas, caracterizadas por la mejor información de que disponen y, las nuevas formas de organización para la defensa de intereses.

Otra tendencia de los Derechos Humanos, es hacia la internacionalización, hacia la búsqueda de controles supranacionales para su cumplimiento. Cada día más estados aceptan la competencia de Cortes y Comisiones. Cada vez los individuos recurren más directamente a dichas instancias, una vez agotadas las internas.(236)

---

(235) GROS ESPIELL, Héctor. Estudios sobre Derechos Humanos II. Madrid, Civitas. 1988. P. 292.

(236) CARPIZO, Jorge. Tendencias actuales del derecho: los Derechos Humanos. México, CNDH, 1992. P. 5.

La internacionalización ha provocado la mutación del concepto de soberanía, en aras de alcanzar fines que los Estados, considerados como unidad, no podrían alcanzar; hoy se acepta que las instancias internacionales, se precisan ante asuntos de interés regional o mundial.

Una tercera tendencia, sería hacia la progresividad de los Derechos Humanos, entendiéndose como tal que su concepción y protección nacional, regional e internacional, se va ampliando sin retorno. Esta tendencia destaca su relevancia en el derecho internacional consuetudinario, a través del cual los órganos supranacionales de protección, flexibilizan las normas procesales en beneficio de una mejor aplicación del sistema y la justicia. Esta evolución no ha sido producto de la voluntad política de los estados, sino de la presión de la opinión pública internacional.(237)

Como cuarta tendencia, encontramos la posibilidad de realizar investigaciones *in situ*, en casos particularmente relevantes, empleando entre otros procedimientos, audiencias y entrevistas con personalidades representativas del país involucrado.

Existe asimismo una tendencia de que no sólo exista responsabilidad para el estado, sino también para el individuo infractor, como serían los casos de genocidio. Esta tendencia, se une al impulso por concebir a los Derechos Humanos como parte inseparable de los deberes del hombre, para con él mismo y para con la sociedad, así lo establece el artículo 29 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos al expresar: "Toda persona tiene deberes respecto de la comunidad. puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad". Sobre el particular, Gros Espiell señala que, los Derechos Humanos son absolutos en cuanto son inherentes a la propia naturaleza humana,

---

(237) Ibidem, P. 7.

y así nadie puede ser privado de ellos. Empero, son relativos en cuanto pueden ser limitados, con la exclusiva finalidad de que se respeten los derechos de otras personas y las justas exigencias del orden en un sistema y una sociedad democráticos.(238)

Como se trató antes, una tendencia aún incipiente, es hacia la creación de 'nuevos' Derechos Humanos, que amplían el espectro de los derechos de la tercera generación. Se consideran nuevos por contener aspiraciones más elevadas y complejas que requieren para su realización efectiva la mayor concertación de esfuerzos.

La especialización, es una tendencia que pone énfasis en la creación de Ombudsmen que complementen y enriquezcan la defensa de los Derechos Humanos, atendiendo a rubros y circunstancias materiales y formales, en que se perpetran violaciones a los mismos.(239)

La creación y fortalecimiento de organizaciones no gubernamentales, es otra tendencia que refleja el interés de las sociedades por defender sus espacios y constituirse en contraloras de la acción y estructuras gubernamentales.

Con lo anterior, concluimos el recorrido de la evolución generacional de los Derechos Humanos y sus tendencias, en los albores del siglo XXI.

---

(238) GROS ESPIELL. Op. cit. P. 321.

(239) CARPIZO, Jorge. "Tendencias actuales del derecho". Op. cit. P. 9.

---

**CAPITULO III**

**LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS  
Y SU EFICACIA EN LA TUTELA DE  
LOS DERECHOS DEL HOMBRE.**

### CAPITULO III

## **LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SU EFICACIA EN LA TUTELA DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE**

### **INTRODUCCION**

La forma actual del Estado no es la tradicional; entre los países en vías de desarrollo se acrecienta la crisis de desproporcionalidad de la gestión pública tradicional de la que nuestro país no es excepción.

En la pugna actual entre el macroestado y el estado mínimo, la gestión pública ha visto complicar y distorsionar sus procedimientos. Así como el Estado absoluto dio paso al Estado liberal de mínimas funciones y, las guerras mundiales fueron acendrando la sensación en las sociedades de una profunda inseguridad, propiciándose el surgimiento del derecho social, se fue planteando la exigencia creciente de protecciones vastas y la injerencia del Estado como puntual estabilizador. El Estado social de derecho o Estado de procuración existencial, reinició su participación en múltiples actividades, con especial atención en las económicas, a fin de tutelar los intereses de grandes grupos sociales desprotegidos o vulnerables.

El Estado debía interesarse, desde una nueva perspectiva y funciones, en la diagramación de la distribución de la riqueza nacional. Después de la gran depresión y el impacto de la teoría

keynesiana, la sociedad y las clases gubernamentales entendieron que era preciso que el Estado se ocupase de asuntos diferentes a los propiamente denominados políticos.(240)

El fascismo, el antisemitismo, el militarismo y otras degeneraciones, demostraron que las sociedades son capaces de producir una gran cantidad de insumos negativos que el Estado liberal no podría absorber sin destruirse, a menos que cambiase sus estrategias.

Los Estados autoritarios demostraron que podían resolver más eficientemente los problemas económicos, sociales y políticos. Mantener una política exterior agresiva, ya no pudo ser posible en la década de los años sesenta. Pese a las experiencias de los mandatos de Ronald Reagan y Margaret Thatcher, que mostraron el desprecio que la política conservadora de ambos países hacia los organismos internacionales, mediante boicots financieros públicos a la OEA y a la UNESCO, entre otro tipo de bloqueos. Se recordará que después de la divulgación de la investigación de la UNESCO, 'Hacia un nuevo orden informativo internacional', que señalaba la imposibilidad de los países del tercer mundo de contar con sistemas informativos que no estuvieran controlados por las grandes potencias, EUA y la Gran Bretaña se retiraron de inmediato de la organización, dejándola virtualmente en banca rota.(241)

Tampoco fue posible mantener costosos ejércitos, profusos sistemas de: vigilancia, inteligencia y policías estatales y paraestatales infiltrados en toda la sociedad; estructuras que perduraron en América Latina, particularmente en Sudamérica,

---

(240) VILLAREAL ARRAMBIDE, René. El liberalismo social. México, artículo publicado en el diario El Nacional, el 31 de marzo de 1992. P. 8.

(241) "Derechos Humanos y viceversa". Op. cit. P. 23.

apoyadas en financiamiento internacional cuyo reflejo actual son cuantiosas deudas externas.

Tampoco podían continuar las represiones hacia las fuerzas espontáneas de la sociedad: Los partidos democráticos, los gremios, las cooperativas, las asociaciones civiles y algunos grupos religiosos.

La conculcación de las libertades, la arbitrariedad, el terror indefinido y el gobierno por decreto no perdurarían por mucho tiempo. Así, surgió vigoroso el Estado social, advirtiendo que debe asumir el fuerte impulso de la libertad, pero añadiendo controles más drásticos a la forma de organización que podía detener su funcionalidad y en su caso, devastarlo.

La pobreza remarcada en la década de los años sesentas, el shock demográfico, la efervescencia estudiantil, la violencia interna y las guerrillas nacionales, no eran los únicos problemas dramáticos que enfrentó el nuevo estado. Las sociedades y los gobiernos estaban desorganizados, ese problema debía ser resuelto por una clase política altamente eficaz.

El surgimiento de nuevos y grandes grupos de intereses, la reorganización de la economía a partir de la revolución tecnológica y el fortalecimiento de actores sociales tan fuertes como el sindicalismo moderno o los movimientos civiles formales e informales, pusieron en crisis la noción del Estado y por consiguiente la de la gestión pública.

Actualmente la gestión del estado se encuentra vigilada muy de cerca y sólo es entendida como una estipulación de pautas, de grandes trazos políticos y acaso como un conjunto de conductas relativamente previsibles. La teoría del Estado encuentra cada vez

más difícil la elaboración de normas para su gestión y, la tendencia es hacia el trabajo de generalidades, hacia círculos de juridicidad y juegos difusos de alternativas posibles. Las presiones de los insumos de la sociedad global, que impacta aún en los negocios locales, son demasiado grandes y, si el Estado impusiera pautas de gestión demasiado rígidas, fracasaría; por lo que se han pretendido fomentar en su gestión, conductas previsibles dentro de los marcos legales razonables que tiendan a un mejoramiento sustantivo de la vida comunitaria.

En los países en vías de desarrollo, los Estados se encuentran agobiados y con un poder socavado, en parte por su actuación ineficiente y en parte por las presiones externas. La más poderosa empresa transnacional en la región, es el narcotráfico, el cual tiene más poder aún que algunos Estados y maneja más divisas que una docena de transnacionales comerciales juntas. Los déficits fiscales, la enorme corrupción administrativa, el crecimiento desmedido de la burocracia, la deuda interna, el populismo, la pobreza incontrolable, la delincuencia, el descontento social, la desorganización del ámbito rural y la imposibilidad material de controlar las grandes urbes ha desbordado las formas políticas. La capacidad de decisión y respuesta se ha rezagado, la incapacidad para advertir oportunamente las disfunciones debilitó el sistema de gestión y la legitimidad de los Estados.

El Estado social, para redefinirse y redefinir la vida política, se reincorporó a diversas actividades, a fin de dar una nueva dimensión a los derechos de los individuos y la sociedad, en un nuevo esquema de respeto y colaboración. En ésta gestión conjunta, se hacía imprescindible transferir y desgravitar la toma de decisiones, en la pretensión de propocionar a los nuevos y múltiples actores sociales, la posibilidad de influir en el curso de la



gestión pública y capitalizar la fuerza organizativa y de proposición de la sociedad.

El Estado liberal no quería dejar su lugar en la historia. La democracia política se presentó como una forma de matizar el esquema económico rígido, con un panorama político abierto que incorporara mayores voluntades. De hecho, la democracia política no ha sido siempre una forma de participación real en la gestión, la presencia regular en elecciones periódicas no asegura que la sociedad sea realmente abierta y el poder plural, sin embargo sí sería el conducto y la filosofía para ampliar de manera más eficiente los márgenes de intervención del Estado con el apoyo social. La idea de presentar un Estado liberal democrático con instituciones ciudadanas flexibles y eficaces bajo el estandarte de los Derechos Humanos, buscaba afianzar sus controles y al mismo tiempo, transferir capacidad de decisión a los individuos para generar un nuevo ambiente de confianza.

En México, la erosión acumulada tras la derrota económica de varios sexenios, ha causado un gran impacto en la capacidad adquisitiva de la sociedad y una gran inconformidad ante estructuras verticales y autoritarias en el ámbito político, las múltiples contradicciones y nuevas demandas sociales. A partir de los años ochenta se aglutinaron en una mayor demanda de democracia y respeto a los Derechos Humanos.(242)

Más allá de las tendencias internacionales en favor de los Derechos Humanos y el interés preclaro de países políticamente hegemónicos en organismos como la ONU y la Corte Interamericana, el régimen salinista consideró como opción fundamental el arraigo de los Derechos Humanos y la creación de

---

(242) CARREÑO CARLON, José. La Sucesión presidencial. En, "The 1988 mexican presidential election". Oxford, Westview Press. 1991. PP. 140-164

lo que en un futuro será el primer Ombudsman mexicano: La Comisión Nacional de Derechos Humanos, como puntal en la generación de una cultura de respeto hacia la sociedad; un instrumento de alarma en relación a los excesos administrativos y, una institución que recuperara la confianza de la sociedad en el Estado y en el Gobierno. La defensa de los Derechos Humanos se tornó en una necesidad real de la sociedad y una prioridad del gobierno. Es de justicia, reconocer la tarea emprendida por el maestro Héctor Fix-Zamudio y el doctor Jorge Carpizo, en pro de los Derechos Humanos, y en la creación de instituciones protectoras de los mismos como lo son la Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la propia Comisión Nacional de Derechos Humanos.

#### **A. MARCO NORMATIVO DE LA CNDH.**

La CNDH se creó el 5 de junio de 1990, mediante decreto administrativo del Presidente de la República, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que sustituiría, con márgenes mucho más amplios de competencia, la antigua Dirección General de Derechos Humanos de la misma dependencia. Las funciones de la Dirección General de Derechos Humanos comprendían la tutela de tales derechos y su promoción; la delineación de grandes políticas sobre la materia en México, así como la vinculación con la sociedad civil y con organismos públicos. Durante su función actuó como mediadora de buenos oficios, con las diversas autoridades estatales y federales dando seguimiento a los compromisos contraídos por nuestro país a nivel internacional, en lo que a los Derechos Humanos se refiere.(243)

---

(243) Artículo 15, del reglamento interno de la Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación, 13 de febrero de 1989.

Siendo facultad del Poder Ejecutivo Federal la determinación de las políticas que aseguren la convivencia civilizada, el orden y la paz interna, bajo los principios de respeto al Estado de Derecho y a los que garantizan la armonía y cooperación internacionales, el presidente Carlos Salinas de Gortari, en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 89, fracción I de la Constitución, y con fundamento en los artículos 17 y 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,(244) consideró en el preámbulo del decreto, que el Estado democrático moderno es aquel que garantiza la seguridad a sus ciudadanos y aquellos extranjeros que se encuentren en su territorio, respeta y hace respetar la ley, reconociendo la pluralidad política y acogiendo la crítica para alentar a la sociedad civil.

Al crear la CNDH, el Presidente reconoció que es obligación del Estado Mexicano preservar el orden, la paz y la estabilidad social del país, salvaguardando el pleno ejercicio de las garantías individuales y la vigencia del principio de legalidad en la ejecución de las atribuciones de los órganos de gobierno. Destacando que la definición de políticas en materia de Derechos Humanos se ha encontrado históricamente contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como garantías individuales y garantías sociales, por lo que la observancia de políticas encaminadas al cumplimiento de los Derechos Humanos, ha requerido y requiere la atención y respuesta al más alto nivel.

---

(244) El artículo 17 señala: "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados, tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables". El artículo 27, trata sobre la competencia reservada a la Secretaría de Gobernación.

Así, la Comisión Nacional se encargaría de la salvaguarda de los Derechos Humanos de los mexicanos y de los extranjeros que se encontraran en el territorio nacional, instituyendo por primera vez en México la figura más cercana al *Ombudsman*.

Del análisis de su normatividad y el funcionamiento tenido hasta la fecha, se desprende que el motivo fue crear una institución compatible con la realidad política de nuestro país o sea, un *Ombudsman* muy particular; tras un fuerte impulso local en la instauración de diversos organismos gubernamentales y civiles de protección de los Derechos Humanos, el movimiento surgió de la periferia al centro y se consolidó con la creación de la Comisión Nacional.

El 28 de enero de 1992 se publicó el decreto mediante el que se reformó el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incorporando el apartado B, para elevar a rango fundamental la protección de los Derechos Humanos, estableciendo la creación de la CNDH y los organismos estatales correspondientes, concediendo el término de un año para el establecimiento de aquellos organismos estatales inexistentes y la regularización formal de los preestablecidos.

La Ley de la CNDH, publicada en el Diario Oficial del 29 de junio de 1992, estableció la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional y, constituye el último acto jurídico con el cual concluye el proceso legislativo de este nuevo ordenamiento. Este proceso se inició con el envío de la iniciativa del Ejecutivo Federal el 22 de abril pasado a la Cámara de Senadores, como Cámara de origen, y continuó con la discusión y aprobación, en el Senado (11 de junio), y en la Cámara de Diputados (23 de junio) como Cámara revisora.

La elaboración del dictamen camaral estuvo precedida por varios eventos, que dan cuenta de la intensidad de la participación parlamentaria en el análisis y discusión del proyecto: 1) Invitación y asistencia del Presidente de la CNDH, Dr. Jorge Carpizo, al Senado, para que en reunión de Conferencia (sesión simultánea de las comisiones -en este caso de Derechos Humanos- de las Cámaras de Senadores y Diputados para la reflexión conjunta sobre la iniciativa), respondiera a interrogantes que le formularon los parlamentarios y proporcionara la información adicional que le fuera requerida; 2) Reuniones por separado de las respectivas comisiones camarales; 3) Reuniones internas de las distintas fracciones parlamentarias; 4) Entrevistas del Presidente de la CNDH con distintas fracciones parlamentarias; 5) Reunión de Conferencia en el Senado, presidida por la Senadora Silvia Hernández, Presidente de la Comisión senatorial de Derechos Humanos y el Diputado Amador Rodríguez, Presidente de la Comisión homóloga de la Cámara de Diputados.

Todos estos hechos dan testimonio de un amplio debate y un fructífero intercambio de ideas que resultaron en reformas o adiciones a la iniciativa que, al incorporar los puntos de vista parlamentarios, enriquecieron el proyecto original. El texto final resultó aprobado por consentimiento unánime de la Cámara de Senadores y, por una mayoría de 362 votos a favor y 25 en contra en lo general, en la Cámara de Diputados.

Con el decreto de creación, la CNDH se encontraba adscrita administrativa y financieramente a la Secretaría de Gobernación. La Ley le otorga carácter federal de órgano descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Por lo tanto, tiene ahora plena autonomía, operativa y financiera, además de que tampoco queda sujeta a la Ley Federal de las Entidades

Paraestatales, según la reforma que en ese sentido se aprobó en el mismo período de sesiones del H. Congreso de la Unión.(245)

En relación a los alcances de la Comisión, el decreto asignaba como objeto único de la CNDH "proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los Derechos Humanos", otorgándole 6 atribuciones. La Ley le prescribe como objeto: "la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos en el orden jurídico mexicano" y, le confiere 14 atribuciones diferentes y más amplias.

Por cuanto hace a la estructura de la Comisión, el decreto establecía un Presidente, Consejo, Secretario Ejecutivo, un solo Visitador y los recursos humanos de la entonces Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación. Actualmente la Ley integra a la CNDH con un Consejo, un Presidente, un Secretario Ejecutivo, hasta 5 Visitadores Generales y los visitadores adjuntos, así como al personal profesional, técnico y administrativo necesario para el desempeño de sus funciones. Adicionalmente, su presupuesto lo elabora la propia Comisión Nacional y lo presenta directamente a la SHCP, a diferencia de antes, en que debía integrarse con el presupuesto global que elabora el Oficial Mayor de la Secretaría de Gobernación.

Con base en el decreto, las designaciones del Consejo y el Presidente de la CNDH, eran facultad exclusiva de un solo órgano estatal, el Ejecutivo Federal; con la Ley, el nombramiento debe

---

(245) Sobre el Análisis de la Ley de la CNDH y las diferencias con el Decreto de creación, véase RABASA GAMBOA, Emilio. "Vigencia y efectividad de los Derechos Humanos en México", México, CNDH, 1992.

contar con la concurrencia de dos órganos estatales, el Ejecutivo Federal y el Senado de la República.

Uno de los avances más importantes entre los dos ordenamientos, es el que se refiere al mecanismo de la queja en el que se precisan todos los aspectos de los procedimientos que se deben llevar a cabo, bajo los principios de inmediatez e informalidad. El decreto no contenía un precepto específico de naturaleza procedimental, por lo que éste se resolvía de acuerdo con las atribuciones de sus órganos competentes. La Ley, en cambio, contiene un título entero destinado al procedimiento, incluido el recurso de inconformidad que establece el sistema federal (CNDH Comisiones Locales) de defensa de los Derechos Humanos como un sistema descentralizado, conforme lo establece la Constitución General de la República.

En referencia a las obligaciones y responsabilidades de las autoridades, se diseñan diversas garantías para la autonomía del trabajo de los principales servidores públicos de la Comisión Nacional, el decreto únicamente confería la facultad a su Presidente para solicitar información a cualquier autoridad. La Ley establece un título completo, sobre las obligaciones y responsabilidades de las autoridades y servidores públicos con la CNDH, incluyendo sanciones específicas por el incumplimiento de las mismas.

## **B. COMPETENCIA Y ESTRUCTURA DE LA CNDH.**

La CNDH y organismos locales de protección de los Derechos Humanos, tienen facultades para conocer 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 éstos derechos, formulando para ello recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.(246)

La CNDH tendrá las siguientes facultades:

a) Conocer e investigar violaciones de Derechos Humanos en los siguientes casos:

1) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal, entendiéndose por éstos los que provengan de instituciones, dependencias u organismos de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal.

Sólo podrán conocerse quejas e inconformidades contra actos u omisiones de autoridades judiciales, cuando dichos actos u omisiones tengan carácter administrativo;

2) Por ilícitos cometidos por particulares con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o cuando éstos últimos, se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les corresponden en relación a dichos ilícitos, haciendo hincapié en las conductas que afecten la integridad física de las personas; entendiéndose por ilícitos, las conductas que puedan tipificarse como delitos y las faltas o infracciones administrativas;

b) Formular recomendaciones públicas a las autoridades responsables;

---

(246) Decreto de reforma constitucional al artículo 102, y artículo 3º. de la Ley de la CNDH.



c) Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos estatales de Derechos Humanos, así como por omisiones en que incurran dichos organismos o insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos hacia las autoridades locales. Conocerá también de inconformidades en relación a las resoluciones de la Procuraduría Agraria, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y Procuraduría Federal del Consumidor;

d) Procurar la conciliación entre los quejosos y la autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución del conflicto planteado, si la naturaleza del caso lo permite;

e) Impulsar la observancia de los Derechos Humanos en el país;

f) Proponer a las autoridades correspondientes los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que redunden una mejor protección de los Derechos Humanos; Art. 6º, y 22 de la Ley, 53.

g) Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e internacional;

h) Expedir y modificar su reglamento interno;

i) Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de Derechos Humanos;

j) Supervisar el respeto a los Derechos Humanos en el sistema penitenciario nacional;

k) Formular programas y proponer acciones que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales firmados por México sobre la materia;

Así mismo tiene facultad para proponer al ejecutivo federal, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales sobre Derechos Humanos.

La Comisión Nacional no tiene competencia para conocer de:

A) Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales.

B) Resoluciones de carácter jurisdiccional, entendidas como tales: 1) Las sentencias o laudos definitivos que concluyan la instancia; 2) Las sentencias interlocutorias; 3) Los actos y acuerdos dictados por el juez que impliquen una valoración y determinación jurídica sobre el fondo del asunto; y, 4) Los análogos en materia administrativa;

La Comisión Nacional por ningún motivo podrá conocer de quejas en contra del Poder Judicial Federal.

C) Conflictos de carácter laboral, entendiéndose por éstos, los suscitados entre un patrón o varios y uno o más trabajadores, aún cuando el patrón sea una autoridad o dependencia oficial;

D) Consultas formuladas por autoridades o particulares, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales. Lo anterior, en virtud de que la única instancia facultada para interpretar las leyes y normas fundamentales, lo es la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Una revisión superficial de las facultades e incompetencias de la Comisión Nacional, en conjunción con su carencia de Imperium, de fuerza coactiva, han conducido a quienes pretenden resolver todos los problemas socio-jurídicos por su conducto, a sostener que la Institución no tiene sentido y que sólo trastoca la división de poderes, generando invasión de competencias y duplicidad de funciones. Tal postura refleja el desconocimiento de la figura del *Ombudsman* y su funcionamiento, soslayando los argumentos teóricos y prácticos sobre su incompetencia.

Las crítica centrales, se enfilan hacia la imposibilidad de la CNDH para conocer sobre asuntos electorales y laborales; la impugnación se ha hecho derivar de que en esos rubros se presentan numerosas violaciones a Derechos Humanos, pero la forma y los conceptos vertidos, denotan el trasfondo político y los intereses particulares de los grupos impugnadores.

Una de las características importantes del *Ombudsman*, como lo vimos, es la autonomía; para preservar dicha autonomía la CNDH debe evitar la imparcialidad y verse envuelta en conflictos de grupos particulares que obstaculicen su labor.

Sobre lo anterior el doctor Jorge Carpizo ha expresado: "Hemos de aclarar que generalmente los ombudsman de otros países no tienen competencia en materia electoral y ello se debe al carácter apolítico y apartidista de esta clase de órganos. Intervenir en la contienda política por antonomasia puede vulnerar su calidad moral. Las pasiones políticas pueden envolver en tal forma al *Ombudsman* que lo debiliten para cumplir las funciones por las que primordialmente fue creado: proteger y defender la vida de las

personas, su integridad, libertad, dignidad y seguridad jurídica".(247)

El Consejo de la CNDH, coincidiendo con la tesis asentada, en diversos acuerdos establece que: Los derechos políticos si son Derechos Humanos. De ello no existe ninguna duda. Sin embargo, los Ombudsmen no son competentes para conocer de sus posibles violaciones, ya que es imposible que se ocupen de absolutamente todo lo que acontece en una comunidad y por su carácter apolítico. En materia electoral, la Comisión, lo mismo que cualquier ombudsman en el mundo, debe abstenerse de participar en contiendas políticas que puedan restarle fuerza y credibilidad, dado su carácter esencialmente apolítico y apartidista.

En un mundo que cada día se especializa más y más, no existe en el ámbito internacional un solo órgano que se ocupe absolutamente de todas las materias, particularmente tratándose de aspectos que pondrían en juego la consolidación de una Institución de reciente creación.

No obstante lo anterior la materia electoral posee vertientes; el Consejo de la CNDH y su entonces presidente, constituyéndose en intérpretes de las preocupaciones sociales hicieron declaraciones públicas en torno al asunto (Gacetas de la CNDH: 14 y 15 de 1991 y 21/92) adoptando una tesis que marca la pauta para la futura protección de los derechos políticos, contemplando la posibilidad de conocer algunas violaciones dentro de los procesos electorales.

El planteamiento referido expresa que, la Comisión está facultada para conocer violaciones a las garantías individuales

---

(247) CARPIZO, Jorge. Competencia de la CNDH en materia Laboral y Electoral. México, Periódico Excelsior del 28 de Agosto de 1990, P. 11A.

establecidas en la Constitución y que se cometan ante los procesos comiciales. Tal sería el caso de una persona secuestrada por servidores públicos para impedirle que pueda depositar su voto en las urnas o la destrucción de propaganda política de un candidato, por servidores públicos, vulnerándole su derecho de libre expresión. En esos casos, la Comisión Nacional debe expedir su recomendación antes de que los organismos competentes emitan su resolución definitiva. Aquí lo importante sería el tipo de efectos generados, de ninguna manera podrían invalidarse procesos electorales por una recomendación de la CNDH, sin embargo podría fincarse responsabilidad para las autoridades responsables.

Los antecedentes históricos sobre el particular, alertan sobre las consecuencias. "En el siglo pasado, en 1874, la Suprema Corte de Justicia estableció tesis de la incompetencia de origen de los funcionarios a través de la cual el Alto Tribunal podía examinar si existía algún vicio en el origen constitucional del cargo del funcionario. Esta tesis resultó especialmente perjudicial para el país e incluso propició que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia don José María Iglesias realizara un golpe de Estado y se proclamara Presidente de la República". (248)

Por otra parte la Comisión Nacional no tiene competencia para intervenir en la calificación de las elecciones, puesto que no puede substituir al Congreso Federal, los locales, ni a los Tribunales Electorales en donde existen, de otra manera se convertiría en un superpoder por encima de los poderes legislativo y judicial.

La incompetencia laboral, parte de la existencia de conflictos entre trabajadores y patronos y, aunque el patrón pueda ser una autoridad, no interviene en el litigio con tal investidura sino como

---

(248) Idem.

empleador. Por otra parte, la CNDH, no puede substituir a la Junta Federal o a las Locales de Conciliación y Arbitraje, ni a los Tribunales Colegiados de Circuito; como tampoco le es posible, intervenir en asuntos jurisdiccionales de fondo.

Sobre el particular, el Consejo de la Comisión, al precisar la naturaleza y funciones de la CNDH según declaración contenida en su Gaceta 21/92, ha establecido que: "En materia laboral, la Comisión no interviene, toda vez que es una relación patrón-trabajador, es decir, entre particulares, cuyos diferendos deben ser resueltos por los tribunales laborales -y entonces, le es aplicable el argumento relativo a la incompetencia párrafo anterior- ya que no es posible substituir a los tribunales laborales".

Ahora bien, si es competente en aquellos asuntos de índole laboral en los cuales intervenga alguna autoridad administrativa, con este carácter y, supuestamente, se hayan violado Derechos Humanos.

Precisamente porque la Comisión Nacional, no es un órgano que duplique funciones y trastoque la división de poderes, sino una institución que enriquece y complementa la tutela de los Derechos Humanos, no tiene competencia para conocer de asuntos jurisdiccionales.

Uno de los principios fundamentales del sistema jurídico mexicano, es la seguridad jurídica; lo que significa que siempre existirá una última instancia de decisión, la cual revise los fallos de las instancias de jerarquía inferior. Generalmente esta última instancia corresponde al Poder Judicial, excepcionalmente puede ser el poder legislativo como en los juicios de responsabilidad política. Ningún caso puede estar indefinidamente pendiente, debe

tener un final y cuando éste se alcanza, la sentencia adquiere valor de cosa juzgada, de verdad legal última. (249)

La independencia del Poder Judicial debe preservarse, no es posible ni conveniente que se trate de suplir o de interferir en su labor, la cual se desarrolla por etapas señaladas por la ley, siendo el juez quien mejor conoce el expediente base de la sentencia y está en contacto directo con las pruebas aportadas por las partes. Las sentencias son actos jurisdiccionales por antonomasia, por ello la Comisión Nacional es incompetente para conocer de quejas que impugnen dichos actos. La adecuada función jurisdiccional, es una de las mejores garantías para la defensa de la libertad, la dignidad y la seguridad jurídica de los individuos y, en general, para el fortalecimiento de la democracia.

"En cambio, de acuerdo con la regla general asentada, la Comisión Nacional de Derechos Humanos sí puede intervenir tratándose de vicios en los procedimientos, incluidos los judiciales, porque en esas situaciones no se examina ningún aspecto jurisdiccional de fondo y, sí pueden estarse violando Derechos Humanos consagrados en la Constitución; por ejemplo, si en un proceso penal el término constitucional máximo para dictar la sentencia ha sido rebasado".(250)

Sobre este punto, el Consejo de la CNDH (Gaceta 21/92/), ha establecido que: "En cuestiones jurisdiccionales, el ombudsman no puede invadir ni sustituir a los jueces, porque entonces, sería un supertribunal que subordinaría a los Poderes Judiciales. Está en la esencia misma del ombudsman no ser un tribunal. En los mejores

---

(249) CARPIZO, Jorge. Fines y Atribuciones de la CNDH, México, Periódico Excelsior del 22 de Agosto de 1990, P. 10A.

(250) Idem.

intereses de un sistema democrático, está el reforzamiento de la autonomía y vigor de los poderes judiciales".

En materia de asuntos agrarios y ecológicos la CNDH se encuentra limitada en algunos sentidos, por cuanto se refiere al rubro ambiental, la Comisión sólo podrá conocer en segunda instancia una vez agotado el procedimiento ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en tratándose de:

a) Quejas por deficiencias, errores u omisiones en los que hubiera podido incurrir la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el tratamiento de un problema o por el contenido de su resolución; b) Que el quejoso haya planteado originalmente el problema ante la Procuraduría citada, y ésta haya pronunciado una Recomendación no cumplida debidamente por la autoridad a la que fue dirigida; c) Quejas que se refieran a hechos concretos en los que se haya visto afectada una comunidad y no una persona en particular; y, d) Quejas que no impliquen que la Comisión Nacional se pronuncie sobre aspectos técnicos o científicos, en virtud de que la Procuraduría Ambiental es un órgano técnico especializado, y la CNDH no cuenta en forma permanente con técnicos en la materia.

En casos excepcionales, la Comisión Nacional, para expedir sus Recomendaciones, podrá examinar aspectos técnicos, requiriendo el dictamen de organismos especializados, tal y como lo ha venido haciendo hasta la fecha.

Respecto de los actos u omisiones de los tribunales agrarios, la Comisión Nacional tendrá competencia para intervenir sólo respecto de asuntos administrativos y, por ningún motivo, en los de carácter jurisdiccional, en los términos señalados para la incompetencia sobre asuntos jurisdiccionales de fondo.



Cuando la Comisión Nacional reciba una queja por presuntas violaciones a Derechos Humanos cometida por una autoridad o servidor público del Poder Judicial de la Federación, o en la que surta la competencia de una Comisión Estatal de Derechos Humanos, enviará al quejoso el correspondiente acuse de recibo y la turnará a la Comisión Estatal respectiva.

En el primer caso, hablamos de una incompetencia absoluta, en atención a la máxima investidura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en el segundo, de una incompetencia relativa, pues la Comisión podrá decidir en segunda instancia y hacer uso de su facultad concurrente y de atracción, si en la queja estuvieren involucradas autoridades federales y locales simultáneamente.

Por último, en relación a las incompetencias de la CNDH, es imprescindible recordar que para la configuración de violaciones a Derechos Humanos, se requiere la intervención de una autoridad o servidor público que intervenga directa o indirectamente. Los problemas que se suscitan entre particulares, no son competencia de la CNDH, puesto que existen vías, órganos y procedimientos jurídicos para hacer prevalecer los derechos personales afectados.

Una vez abordado el ámbito de incompetencia de la CNDH y llegando a la conclusión de que dicho espacio es tutelado por otras instancias, el universo de protección de Derechos Humanos por su conducto toma proporción al tiempo que se hace más complejo.

La flexibilidad del organismo y la posibilidad de su actuación dentro de los márgenes generosos de la lógica y la experiencia, aún sobre los principios de legalidad, amplían enormemente el espectro de casos susceptibles de ser conocidos por la CNDH.

Las siguientes son algunas de las violaciones que pueden ser sometidas a la consideración de la Comisión Nacional, sin perjuicio de constituir conductas delictivas tipificadas en el ordenamiento penal, o constituir fuente de responsabilidad administrativa.

**DETENCION ARBITRARIA.** Considerada en aquellos casos en los que la autoridad detiene a una persona sin que exista orden de aprehensión girada por juez competente, flagrancia o notoria urgencia.

**DENEGACION DE JUSTICIA.** Si la autoridad se abstiene de conocer asuntos que le corresponden, sin tener impedimento legal para ello, en perjuicio de los particulares.

**ABUSO DE AUTORIDAD.** Voz genérica, usada cuando la autoridad en ejercicio de sus funciones comete actos o incurre en omisiones contrarias a lo que establecen las leyes y reglamentos, en perjuicio de los particulares.

**DILACION EN LA PROCURACION DE JUSTICIA.** Trata sobre el retardo o entorpecimiento malicioso o por negligencia a la administración de justicia, por parte de las autoridades.

**FALSA ACUSACION.** Se presenta cuando las autoridades pretenden que un inocente aparezca como presunto responsable de un delito, al poner sobre su persona, en su casa o en otro lugar adecuado para ese fin, un objeto que pueda dar indicios o presunciones de responsabilidad; cuando la autoridad hace imputaciones a un particular de haber cometido un delito a sabiendas de que es inocente y que no obra en su contra denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado; cuando el representante social sin contar con elementos suficientes ejercita acción penal.

**VICIOS EN EL PROCEDIMIENTO.** Son aquellos en los que la autoridad que conoce del caso concreto en un proceso de cualquier materia en el ámbito jurídico, no cumple con lo establecido en las disposiciones legales correspondientes, en detrimento de la justicia para las partes y del principio de legalidad.

**TORTURA.** Se trata de violaciones en las que la autoridad provoca al particular dolor o sufrimientos graves, o la coacción física o moral con el fin de obtener de él o de un tercero información o una confesión.

**VIOLACION A LOS DERECHOS DE LOS RECLUSOS.** En ellos, la autoridad a través de actos u omisiones afecta la dignidad o la integridad física, psíquica o moral de los internos.

**INCONFORMIDAD CON LAUDO O RESOLUCION.** Cuando en opinión del quejoso la autoridad cita una resolución de fondo, a sabiendas de que son ilícitas por violar algún precepto terminante de la Ley.

**NEGATIVA AL ACCESO DE SERVICIO PUBLICO.** Se violan Derechos Humanos, si la autoridad niega al particular el servicio público al que por ley esta obligado, sin motivar ni fundamentar dicha negativa.

**DILACION EN EL PROCESO JURISDICCIONAL.** Se presenta cuando el órgano jurisdiccional, bajo cualquier pretexto, se niega injustificadamente a despachar un negocio pendiente ante ella, dentro de los términos establecidos por la ley.

**NEGATIVA A LA SOLICITUD DE ATENCION MEDICA.** Entendiéndose como tal, la negativa injustificada e ilegal de las autoridades del Sector Salud, al solicitante del servicio médico que requiere.

**DESPOJO.** Así mismo se violan Derechos Humanos, cuando, sin cumplirse los requisitos que la ley señala para la expropiación, la autoridad priva a un particular del derecho real de posesión a los particulares para usufruirla.

**DILACION EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.** Esta violación se actualiza cuando la autoridad indebidamente, por negligencia o mala fe, retarda en perjuicio de los particulares el curso de una solicitud, impidiendo la actuación o ejecución de los trámites de la función establecida en la ley de la materia.

**INEJECUCION DE RESOLUCION O SENTENCIA.** Se trata de violaciones cometidas por la autoridad, que bajo cualquier pretexto se niega a dar cumplimiento a una resolución que le fue legalmente comunicada.

**INCOMUNICACION.** Considerada así cuando la autoridad, sin los requisitos legales retiene a un particular en sitio público o privado, sin permitirle comunicación al exterior, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente o negando que esté detenido.

**INTIMIDACION.** Será el caso, si la autoridad, utilizando la violencia física o moral, inhiba o atemorice al particular para evitar que éste o un tercero, denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la legislación penal o por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

**RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.** Se presenta, cuando las autoridades por acción u omisión no cumplen con las disposiciones legales que rigen la prestación del servicio que les fue encomendado por Ley.

**LESIONES.** Lo serán aquellas que la autoridad al ejercer sus funciones provoca, por dolo o culpa, cualquier alteración en la salud o en la integridad corporal de un particular.

**NEGATIVA AL DERECHO DE PETICION.** Si la autoridad no da respuesta en tiempo prudente o en el señalado en la legislación reglamentaria de la materia, a la petición que el quejoso le haya formulado por escrito de manera pacífica y respetuosa.

**HOMICIDIO.** En los casos que la autoridad en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, por dolo o culpa, prive de la vida a un particular.

**INCUMPLIMIENTO DE ORDEN DE APREHENSION.** Estas violaciones existen, cuando la autoridad no cumple con la orden judicial consistente en ejecutar la aprehensión de un presunto responsable.

**NEGLIGENCIA MEDICA.** La violación se actualiza, cuando el servidor público perteneciente al Sector Salud, no sea apto e incurra notoriamente en errores dentro de su diagnóstico o por ineficiencia en el servicio que cause cualquier alteración en la salud del paciente.

**TRAFICO DE INFLUENCIA.** Serán los casos en los que el servidor público, utilizando su cargo, obtenga beneficios para sí o para otro, en perjuicio de un particular.

**NEGATIVA A LA DOTACION Y RESTITUCION DE TIERRAS.** Se presenta, cuando la autoridad de la materia niega a un núcleo de población que satisfizo plenamente los requisitos impuestos por la ley y dentro de un procedimiento agrario, la petición que le fue formulada.

**INCONFORMIDAD CON RESOLUCION ADMINISTRATIVA.** Cometeran violaciones las autoridades administrativas, cuando para el desarrollo de la función encomendada emitan dictámenes o acuerdos que no están debidamente motivados ni fundados en la Ley.

**ROBO.** Se violan Derechos Humanos, cuando la autoridad al realizar sus funciones se apodere de cosa mueble ajena sin consentimiento del dueño, sin derecho y con ánimo de dominio.

**VIOLACION AL DERECHO DE PROPIEDAD.** En los casos que la autoridad prive de su patrimonio a un particular, sin mediar juicio previo y sin satisfacer las necesidades esenciales de todo procedimiento.

**EJERCICIO INDEBIDO DEL SERVICIO PUBLICO.** Si el servidor público ejerciera sus funciones de manera irregular y colocándose en los supuestos de los artículos 212 y 214 del Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal, en correlación con lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

**PRESUNTO DESAPARECIDO.** Cuando se presuma que la autoridad ha participado en la desaparición forzada de un particular.

**DESALOJO.** Será violatorio el lanzamiento de un particular de su posesión o propiedad, sin que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.

**ALLANAMIENTO DE MORADA.** Cuando sin motivo justificado, sin la orden correspondiente y fuera de los casos contemplados por la ley, la autoridad se introduzca, furtivamente o con engaño o violencia, o sin permiso de la persona autorizada para darlo, a una vivienda, aposento o casa habitada.

**COHECHO.** Casos en los que el servidor público por sí, o por interpósita persona, solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva u otorgue una promesa para hacer o dejar de hacer algo relacionado con sus funciones por la dádiva recibida.

**DAÑO ECOLOGICO.** Voz genérica, cuando la autoridad en ejercicio de sus funciones, por dolo o culpa, causa alteraciones al medio ambiente, ocasionando daños al ecosistema.

**EXTORSION.** Se presenta cuando un servidor público, sin derecho alguno, obligue a un particular a hacer, tolerar o dejar de hacer algo, obteniendo un lucro para sí o para otro y causándole un perjuicio patrimonial.

**INVASION DE TIERRAS.** Cuando la autoridad, por acción u omisión permite la ocupación y apoderamiento de tierras o aguas en forma ilegal, llevado a cabo por un grupo de personas en contra de ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios.

**VIOLACION A LAS GARANTIAS DEL PROCESADO.** Se actualizan cuando la autoridad trasgrede en juicio del orden criminal las garantías consagradas en el Artículo 20 Constitucional y en perjuicio del procesado.

**INCUMPLIMIENTO EN EL PAGO DE PENSION.** Cuando la autoridad no entrega al agraviado o a sus beneficiarios la retribución económica que le corresponde como trabajador o empleado público o particular, al retirarse de sus actividades en el servicio público o particular.

**TRASLADO INJUSTIFICADO.** Cuando la autoridad ordene, sin causa justificada, que un interno, procesado o sentenciado, sea transferido a otro centro de reclusión.

**ASEGURAMIENTO INDEBIDO DE BIENES.** Será violatorio, cuando el servidor público decomise los instrumentos del delito, así como las cosas que fueron objeto o producto de él, sin ser de uso prohibido, tratándose de un delito culposo.

Quando el servidor público decomise los bienes de un tercero, que los tenga en su poder o los haya adquirido bajo cualquier título, sin estar bajo ninguno de los supuestos a los que se refiere el artículo 400 del Código Penal para el Distrito Federal.

**DAÑO EN PROPIEDAD AJENA.** En aquellos casos en que la autoridad, en ejercicio de sus funciones y sin causa justificada, provoque la destrucción o deterioro en los bienes de los particulares.

**DELITOS COMETIDOS CONTRA LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA.** Voz genérica. Cuando la autoridad realiza por acción u omisión actos contrarios a la función que le está encomendada en la consecución de la justicia y se encuentra en los supuestos de las 26 fracciones del artículo 225 del Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal.

**VIOLACION.** Cuando la autoridad, por cualquier medio de violencia física o moral, imponga la cópula a cualquier persona.

**FRAUDE.** Se entiende como violación a Derechos Humanos, cuando la autoridad en ejercicio de sus funciones, engañe a los particulares o aprovechándose del error en que se encuentren, se haga ilícitamente de una coa u obtenga un lucro indebido.

**INCUMPLIMIENTO DE CONTRATO.** Cuando la autoridad utilizando su calidad de servidor público, no cumpla con las cláusulas establecidas en los contratos o convenios contraídos con los particulares.



**VIOLACIONES EN MATERIA EDUCATIVA.** Cuando ilegalmente, las autoridades educativas incurran en el incumplimiento de las disposiciones del servicio de educación pública, en detrimento del particular.

**DECOMISO DE BIENES.** Pueden presentarse violaciones si la autoridad indebidamente, sin fundar ni motivar su acción, priva a los particulares de sus bienes, otorgándoselos al fisco.

**NEGATIVA DE REGULARIZACION DE CALIDAD MIGRATORIA.** Es susceptible de violación, cuando la autoridad migratoria niega indebidamente, sin fundar ni motivar, la calidad migratoria solicitada por un particular que reúne todos los requisitos legales.

**COBRO INDEBIDO DE CONTRIBUCIONES O IMPUESTOS.** Cuando la autoridad, sin motivo ni fundamento, impone el pago de contribuciones e impuestos al particular, sin encontrarse éste en el supuesto establecido por las Leyes de la materia.

**VIOLACION A LA LIBERTAD DE TRABAJO.** Cuando la autoridad, sin causa justificada, impida a un particular dedicarse libremente a desempeñar cualquier actividad laborar lícita.

**FALSIFICACION DE DOCUMENTOS.** Cuando la autoridad elabore, altere o modifique cualquier documento, público o privado, para utilizarlo en su beneficio o un de tercero.

**CLAUSURA ADMINISTRATIVA INJUSTIFICADA.** Pueden presentarse violaciones, cuando la autoridad administrativa sin motivo ni fundamento coloca sellos de clausura en propiedad o posesión del particular, impidiendo desempeñar la actividad que venía realizando, misma que contaba con la licencia de funcionamiento correspondiente.

Como puede apreciarse, los casos en que pueden presentarse violaciones a Derechos Humanos, una vez que han sido debidamente probados y si no existiesen incompetencias de por medio, son numerosos y pueden dar lugar a infinidad de subespecies. Sin embargo, sirva lo anteriormente expuesto, para fijar un punto de partida en los límites competenciales de una institución cuya fuerza dependerá del tiempo, la eficacia con la que tutele los derechos a su cargo y el ejercicio del criterio para definir, cualitativa y cuantitativamente los asuntos en los que puede tener intervención; sea para agilizar y coordinar las instancias administrativas; sea para ensanchar los espacios de dominio del individuo, o para hacer más nítidas cada vez las facultades y competencias que otras autoridades no han sabido administrar y aplicar en justicia.

Por otra parte, el ejercicio de las facultades de la CNDH, han derivado en la creación de programas para atender rubros especiales en los que se presentan violaciones reiteradas o aquellos en los que la sociedad ha denotado particular interés, tales son los casos del programa de agravio a periodistas; Programa del sistema penitenciario Nacional; Programa de asuntos indígenas; Programa de presuntos desaparecidos; Programa en contra de la pena de muerte; Programa en defensa de la niñez; Programa de derechos humanos, ecología y salud; Programa de relaciones con organismos nacionales; Programa de relaciones internacionales; Programa sobre el libro de texto gratuito; y, Programas de estudio legislativos, y de divulgación.

La CNDH ha contribuido a más de tres mil preliberaciones, quinientos traslados penitenciarios y atendido mas de quinientas solicitudes de atención médica .

La Comisión Nacional atendió más de setenta casos de presuntos desaparecidos y mas de ochenta asuntos sobre agravios a periodistas, habiéndose propuesto incluso la creación del Ombudsman de la información.

En materia de asuntos indígenas, la Comisión ha realizado mas de cincuenta brigadas de trabajo para realizar investigaciones relevantes y, emitir recomendaciones o informes especiales como lo son: informe sobre el Programa de atención a comunidades indígenas de la Sierra Tarahumara, estudio sobre las costumbres jurídicas de los indígenas en México, memoria de la Zona Mixe en el Estado de Oaxaca, la situación de los Derechos Humanos en la Sierra Norte de Puebla, informe sobre el problema de las expulsiones en las comunidades indígenas en los Altos de Chiapas y, la investigación sobre una comunidad de indígenas Huaves, entre otros.

En la lucha contra la impunidad, la CNDH ha propiciado el inicio de más de doscientas averiguaciones previas; ha recomendado el ejercicio de la acción penal en más de trescientos casos; se ha recomendado la destitución de más de noventa servidores públicos, la suspensión de ciento cincuenta más, la amonestación o apercibimiento de mas de cincuenta y la inhabilitación para el cargo de más de una decena de funcionarios.(251)

La Comisión ha orientado a más de seis mil personas sin que se haya abierto expediente y, se han atendido más de ochocientos casos de organizaciones y grupos.

---

(251) Los datos anteriores pueden consultarse en "Síntesis de dos años y medio en cifras". Junio 1990-noviembre 1992, México, CNDH, 1992. El número de asuntos consignados se complementará con el primer informe anual que rinda el Presidente de la Comisión Nacional el 3 de junio de 1993.

Hasta junio de 1993 la Comisión ha emitido recomendaciones a mas de quinientas autoridades, principalmente por asuntos penitenciarios; deficiencias en la integración de la averiguación previa; aprehensiones o detenciones ilegales; incumplimiento de ordenes de aprehensión; incomunicación o privación ilegal de la libertad; irregularidad en procedimientos administrativos; exceso en los términos para dictar sentencia; inexecución de sentencias; y, hechos de tortura, entre otros.

En el curso de su labor, la Comisión ha rendido quince informes especiales para hacer del conocimiento público los asuntos de mayor relevancia; el estado de aceptación y cumplimiento de las recomendaciones emitidas y estudios específicos.

Se han atendido más de quince mil comunicaciones, quejas o denuncias procedentes del exterior, en relación al Programa de Resoluciones Internacionales.

Dentro del Programa de Estudios Legislativos, la Comisión, ha presentado dieciocho propuestas, atendiendo a las principales violaciones denunciadas y a las necesidades planteadas por la sociedad, fundamentalmente en el ámbito penal y penitenciario.

La Comisión, en el ánimo de difundir la cultura de los Derechos Humanos y arraigarlos, en la convicción de las autoridades, ha realizado mas de sesenta actividades académicas entre semanarios, congresos, mesas redondas, conferencias y diplomados. Ha producido casi doscientas publicaciones y ha impartido casi seiscientos cursos.

Como expresara el doctor Jorge Carpizo en el informe sobre los resultados obtenidos en dos años y medio de existencia de la

CNDH, la institución no ha externado ningún adjetivo sobre la labor realizada, sino que a través de sus resultados ha puesto en el conocimiento de la sociedad sus logros y avances.

"La causa de los Derechos Humanos es absolutamente de todos, y todos tenemos la responsabilidad de que ella, logre cada día, mas y mas amplios beneficios a los mexicanos. Nuestra respuesta ha sido y continuará siendo, redoblar nuestros esfuerzos para ofrecer a la sociedad mexicana más y mejores resultados. Resultados y más resultados".(252)

Esta es la verdad de las facultades de la CNDH y el ejercicio de las mismas.

## **ESTRUCTURA DE LA CNDH.**

La Comisión Nacional se integrará con un presidente, una Secretaría Ejecutiva, hasta cinco Visitadores Generales, Visitadores Adjuntos y el personal técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

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

El Consejo de la CNDH estará integrado por 10 personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad, mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos, cuando menos 7 de ellos no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidores públicos. Exceptuando al Presidente del Consejo, los cargos de sus

---

(252) Palabras pronunciadas por el Doctor Jorge Carpizo en la presentación del informe "Dos años y medio en cifras", Noviembre de 1992.

miembros serán honorarios; cada año será sustituido el miembro del Consejo de mayor antigüedad.

Los miembros del Consejo serán nombrados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores y, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Las facultades del Consejo serán: Establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional; aprobar el Reglamento Interno y las normas del mismo carácter de la Comisión Nacional; la interpretación del Reglamento Interno o de aspectos que éste no prevea serán sometidos a la consideración del Consejo para que éste dicte el acuerdo respectivo; solicitar al Presidente de la Comisión Nacional cualquier información relevante sobre los asuntos que se encuentren en trámite ante ese organismo; opinar sobre el proyecto del informe anual de labores que el Presidente de la Comisión presente al Congreso de la Unión y al Poder Ejecutivo Federal; y, conocer el Informe del Presidente de la CNDH, respecto al ejercicio presupuestal.

El Consejo funcionará en sesiones ordinarias y extraordinarias, tomando sus decisiones por mayoría de votos. Para el funcionamiento del Consejo se requiere la asistencia de cuando menos la mitad de los miembros del Consejo. Las sesiones ordinarias serán cuando menos una vez al mes. Durante la sesiones ordinarias, los Visitadores Generales informarán al Consejo sobre: Las quejas recibidas en el mes; los expedientes concluidos y sus causas; las recomendaciones y documentos de no responsabilidad emitidos; las personas atendidas y cualquier otro aspecto relevante.

Las sesiones extraordinarias serán convocadas por el Presidente de la Comisión o cuando menos tres miembros del

Consejo cuando se estime que hay razones para ello. De todas las sesiones se levantará un acta general en la que se transcriban los acuerdos o tesis aprobados.

El Consejo contará con un **Secretario Técnico** que será designado por ese propio cuerpo, a propuesta del Presidente de la Comisión Nacional, y además de sus funciones propiamente de coordinación y buen funcionamiento del Consejo, organizará y supervisará la elaboración del material del órgano de difusión de la Comisión denominado Gaceta de la CNDH; coordinará la edición de publicaciones de la institución, su distribución y comercialización; diseñará y ejecutará los programas de capacitación en materia de Derechos Humanos; promoverá y fortalecerá las relaciones con las organizaciones no gubernamentales pro derechos humanos en el país; y, promoverá el estudio y la enseñanza de los Derechos Humanos dentro del Sistema Educativo Nacional.

Para el cumplimiento de sus funciones la Secretaría Técnica contará con: una Dirección de Capacitación y, una Dirección de Publicaciones, así como el personal profesional técnico administrativo necesario.

**El Presidente de la Comisión Nacional** será nombrado por el Presidente de la República con aprobación de la Cámara de Senadores, y en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Para ser nombrado el Presidente deberá ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; no tener menos de 35 años de edad; y, gozar de buena reputación moral, personal, y profesional, sin haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal.

Durará en funciones 4 años y podrá ser designado exclusivamente para un segundo período. Su labor es incompatible con el desempeño de cualquier otro cargo, empleo o comisión, exceptuando las actividades académicas.

El Presidente no podrá ser detenido ni sujeto de responsabilidad por el desempeño de sus funciones o las recomendaciones que formule en ejercicio sus atribuciones. Sólo podrá ser restituido y en su caso sujeto a responsabilidad, por las causas y bajo los procedimientos establecidos en el título cuarto de la Constitución

Entre las facultades del Presidente se encuentran: La representación legal de la Comisión Nacional; la formulación de los lineamientos generales de funcionamiento del propio Organismo, así como el nombramiento y coordinación de los funcionarios y el personal bajo su autoridad; el Presidente distribuirá y delegará funciones en los términos del reglamento interno; la celebración de acuerdos y convenios de colaboración con autoridades de organismos de defensa de los Derechos Humanos, así como las instituciones interesadas en ellos; la emisión de recomendaciones públicas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores generales y adjuntos; la remisión del informe anual o aquellos especiales, al Congreso de la Unión y al titular del Poder Ejecutivo Federal, sobre las actividades de la Comisión Nacional; la elaboración del anteproyecto del presupuesto de egresos y el respectivo informe sobre su ejercicio para presentarse al Consejo de la Comisión Nacional. El Presidente de la Comisión Nacional podrá delegar en los Visitadores Generales la facultad de presentar denuncias penales cuando ello fuere necesario.



El Presidente de la Comisión Nacional lo será también del Consejo.

Durante las ausencias temporales del Presidente, sus funciones y su representación legal serán cubiertas por el Primer Visitador, por el Segundo y en su caso, por el Tercero respectivamente.

Para el despacho de los asuntos que corresponden a la Presidencia de la Comisión Nacional, contará con el apoyo de las siguientes unidades: una Dirección General de Quejas y Orientación; una Dirección General de Administración; una Dirección General de Comunicación Social; una Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones; y, una Contraloría Interna.

El **Secretario Ejecutivo** de la CNDH, será designado por el Presidente de la Comisión, debiendo ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, mayor de 30 años y gozar de buena reputación.

Entre las facultades del Secretario Ejecutivo están: Preparar los anteproyectos de iniciativas de leyes y reglamentos que la Comisión haya de entregar a los órganos competentes; elaborar los informes anuales y especiales de labores; proponer al Consejo y al Presidente de la Comisión las políticas generales que habrá de seguir la Comisión Nacional ante los organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos; el promover y fortalecer las relaciones con dichos organismos; auxiliar a las Visitadurías Generales en el caso de quejas que hayan sido presentadas por personas que radiquen fuera del país; contestar las consultas que formule la Secretaría de Relaciones Exteriores a la Comisión Nacional, así como a las comunicaciones que se reciban del extranjero; realizar estudios

sobre los tratados y convenciones de la materia; y, enriquecer y custodiar el acervo documental de la Comisión Nacional.

Para el despacho de los asuntos que le corresponden, la Secretaría Ejecutiva contará con: una Dirección General; Dos Direcciones de Area; y, el personal técnico, profesional y administrativo que le sea asignado.

La CNDH contará con tres **Visitadurías Generales**. El Visitador General, titular de cada una, será nombrado y removido libremente por el Presidente de la Comisión Nacional, quienes deberán ser ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos, mayores de 30 años, con título de Licenciado en Derecho y por lo menos 3 años de ejercicio profesional, además de reconocida buena fama pública.

La Primera y Segunda Visitadurías Generales conocerán de quejas por presuntas violaciones de Derechos Humanos de cualquier naturaleza jurídica, en primera y segunda instancia, con excepción de las que se refieren a asuntos penitenciarios, de las que conocerá exclusivamente la Tercera Visitaduría General. Esta última supervisará los Derechos Humanos en los Centros de Readaptación Social del país sin que medie queja alguna y formulará asimismo, los estudios y propuestas tendientes al mejoramiento del Sistema Penitenciario Nacional.

Los Visitadores Generales tendrán la siguientes facultades: Admitir o rechazar las quejas e inconformidades presentadas; iniciar a petición de parte o de oficio quejas e inconformidades; realizar las actividades necesarias para lograr la conciliación y en su caso, la solución inmediata de las violaciones de Derechos Humanos; y, realizar las investigaciones y estudios necesarios para

resolver los casos a su cargo o cualesquiera otros que les hayan sido encomendados por el Presidente de la Comisión Nacional.

La Primera y Segunda Visitadurías Generales contarán cada una de ellas con: Una Dirección General; tres Direcciones de Area; una Coordinación de Procedimientos Internos; Visitadores adjuntos; las Coordinaciones de Programas Especiales necesarias; y, el personal profesional, técnico y administrativo necesario.

La Tercera Visitaduría contará con: una Dirección General; una Dirección de Area; una Coordinación de Procedimientos Internos; Visitadores adjuntos; y, el personal profesional, técnico y administrativo necesario.

Tendrán carácter de Visitadores Adjuntos, los miembros del personal profesional que laboran en Visitadurías Generales, encargados de la integración y estudio de los expedientes de queja y su consecuente investigación y determinación, incluidos los peritos que fueren necesarios.

Los directores generales, los directores de área, los coordinadores de Programas Especiales, los coordinadores de Procedimientos Internos, y el director general de Quejas y Orientación serán considerados como Visitadores adjuntos y sus actuaciones tendrán fe pública, entendiéndose por ella la facultad de autenticar documentos preexistentes o declaraciones y hechos que tengan lugar o acontezcan en presencia de dichos funcionarios.

Los Visitadores adjuntos serán designados por el Presidente de la Comisión a propuesta de los Visitadores generales. Para ser Visitador adjunto se requerirá: Tener título profesional legalmente expedido; ser ciudadano mexicano, y mayor de 21 años de edad y tener la experiencia necesaria a juicio del visitador general.

## **C. PROCEDIMIENTO Y RESOLUCIONES DE LA CNDH.**

### **A. PROCEDIMIENTO.**

Para efectos de sistematización dividiremos el procedimiento en cinco etapas: recepción; calificación; integración e investigación; resolución y, seguimiento.

Es importante en efecto, considerar en primer instancia, las reglas generales del procedimiento y los planteamientos tendientes a responder quién, cómo, cuándo y dónde debe presentarse una queja.

En virtud de que los procedimientos seguidos ante la Comisión deben de ser de fácil acceso, expeditos y rápidos, la normatividad aplicable dispone las normas mínimas de procedibilidad y solución de los asuntos planteados.

**Requisitos de procedibilidad y recepción.** Cualquier persona directamente o por medio de representante, puede denunciar presuntas violaciones a Derechos Humanos. Todas las actuaciones de la Comisión Nacional serán gratuitas y no se requerirá de representante legal o asesoría profesional alguna.

Las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas están facultadas para presentar todo tipo de quejas. Se entenderán como tales las personas morales dedicadas a la promoción, defensa y difusión de los Derechos Humanos. Si no se acreditara la constitución legal de dichas organizaciones, la denuncia se tendrá por interpuesta a título personal por quienes las hayan suscrito.

La queja deberá formularse por escrito y en casos urgentes verbalmente o por comunicación electrónica, en esta última circunstancia la queja deberá ratificarse dentro de los tres días siguientes a su presentación, así como en el caso de que el quejoso o suscriptor no se identificara plenamente. También se presentarán oralmente, cuando los comparecientes no puedan escribir o sean menores de edad. Si se tratare de personas que no hablen o entiendan correctamente el español, se les proporcionará gratuitamente un traductor.

Cuando los quejosos se encontraren reclusos, podrán presentar su queja a través de cualquier persona y, sus escritos deberán transmitirse a la Comisión Nacional sin demora alguna, por las autoridades encargadas del Centro de Readaptación.

Toda queja deberá contener los datos generales, con la firma o huella digital del interesado; una descripción sencilla de los motivos de queja; la identificación o señalamiento de las autoridades presuntamente responsables y, deberá ser dirigida a la Comisión Nacional, o solicitarse en el cuerpo del escrito la intervención expresa de ese Organismo.

Las quejas anónimas que no sean ratificadas, se remitirán de inmediato al archivo, lo que no impedirá que de manera discrecional, la Comisión Nacional determine investigar de oficio o, la nueva presentación de la queja con los requisitos de identificación debidamente acreditados. No se admitirán quejas notoriamente improcedentes o infundadas, es decir, aquellas en las que se advierta mala fe, carencia de fundamento o inexistencia de pretensión.

Una vez registrada la queja, sin haberse entrado al fondo de la misma, se remitirá al quejoso un acuerdo de recepción emitido por

la Dirección General de Orientación y Quejas. Al respecto, el artículo 32 de la Ley de la Comisión establece que la advertencia sobre la no interrupción de plazos y la no afectación en el ejercicio de otros derechos y medios de defensa, se consignará en el acuerdo de admisión de la instancia, mismo que supone la primera determinación de fondo que realiza la Comisión. Tal advertencia, debería consignarse en el oficio de recepción de la queja, pues el universo de personas que acude a la Comisión es más amplio que el de aquellos en los que en efecto es admitida la queja, por lo cual es una información que debería hacerse del conocimiento del mayor número de personas que acuden a la Institución; además de que el tiempo que transcurre entre la recepción de la queja y la posible determinación de incompetencia, impide la emisión del acuerdo de admisión, por lo que puede darse pie a la imposibilidad de presentar otro medio de defensa, o presentar en tiempo las pruebas o promociones en algún procedimiento concomitante al de la Comisión.

Cuando la instancia sea inadmisibles por ser notoriamente improcedente o infundada se rechazará de inmediato, debiendo proporcionarse orientación al reclamante, a fin de que acuda ante la autoridad o servidor público a quien corresponda conocer el asunto.

La queja sólo podrá presentarse dentro del plazo de un año a partir de que se hubiera iniciado la ejecución de los hechos que se consideran violatorios o, de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos.

En casos excepcionales y tratándose de infracciones graves a la libertad, a la vida, así como a la integridad física y psíquica de la persona, la Comisión Nacional podrá ampliar dicho plazo mediante una resolución razonada. No contará plazo alguno

cuando se trate de violaciones de *lesa* humanidad, esto es, cuando las infracciones atenten en contra de una comunidad o un grupo social en su conjunto.

La Comisión Nacional recibirá y atenderá quejas los 365 días del año en cualquier hora del día y de la noche.

La Comisión Nacional pondrá a disposición de los reclamantes formularios que faciliten el trámite de las quejas y los orientará sobre su contenido.

La formulación de quejas y denuncias no afectará el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados, ni suspenderá o interrumpirá los plazos preclusivos, de prescripción o de caducidad.

**CALIFICACION.** Una vez registrada la queja será turnada de inmediato a las Visitadurías para su estudio y determinación; una vez hecho lo cual, podrá decidirse iniciar la investigación del caso; orientar al quejoso; notificarle una resolución de incompetencia; determinar que la queja es insuficiente y requiere aclaraciones por parte del quejoso; o podrá remitirse: al Poder Judicial Federal; a las Comisiones Estatales de Derechos Humanos; a las Procuradurías señaladas en el artículo 17 del Reglamento Interno de la CNDH.

**INVESTIGACION E INTEGRACION.** Colaboración de las autoridades. Si una vez que han sido estudiadas las constancias que obran en el expediente se presume la existencia de violaciones, se admitirá la instancia comunicándose al quejoso y, de inmediato se procederá a solicitar informes a las autoridades señaladas como responsables o a cualquier otra que pudieran

encontrarse relacionadas y pueda aportar información para el esclarecimiento de la queja.

Se solicitará a las autoridades o servidores públicos que rindan un informe sobre los actos, omisiones o resoluciones que se les atribuyan en la queja, el cual deberán presentar dentro de un plazo máximo de quince días naturales y por los medios que sean convenientes, de acuerdo con el caso. En las situaciones que a juicio de la Comisión Nacional se consideren con urgencia, dicho plazo podrá ser reducido o, cuando las circunstancias lo ameriten, ampliado.

En el informe que deberán rendir las autoridades señaladas como responsables, contra las cuales se interponga queja o reclamación, se deberán hacer constar los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones impugnados, si efectivamente éstos existieran, así como los elementos de información que consideren necesarios para la documentación del asunto.

La falta de rendición del informe o de la documentación que lo apoye, así como el retraso injustificado en su presentación, además de la responsabilidad respectiva, tendrá el efecto de que en relación con el trámite de la queja se tengan por ciertos los hechos materia de la misma, salvo prueba en contrario.

Para efectos de la investigación, la Comisión podrá efectuar todas las acciones que conforme a derecho juzgue conveniente para el mejor conocimiento del asunto, pudiendo practicar visitas e inspecciones; y, citar a las personas que deban comparecer como peritos o testigos.



Los Visitadores generales, tendrán la facultad de solicitar en cualquier momento a las autoridades competentes, que se tomen todas las **medidas precautorias o cautelares** necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron.

Dichas medidas pueden ser dos tipos: de conservación o restitutorias según lo requiera la naturaleza del asunto. Su incorporación se considera como un gran avance dentro de las facultades concedidas a la Comisión, para la prevención de violaciones a los Derechos Humanos o su posible resarcimiento.

Las medidas precautorias o cautelares se notificarán a los titulares de las áreas o a quienes los sustituyan en sus funciones, utilizando para tal efecto cualquier medio de comunicación escrita o electrónica. Las autoridades o servidores públicos a quienes se haya solicitado una medida precautoria o cautelar, contarán con un plazo máximo de tres días para notificar a la Comisión Nacional si dicha medida ha sido aceptada. En caso de que la solicitud se realice vía telefónica, se estará a lo dispuesto en el artículo cien del Reglamento de ese Organismo. Las medidas precautorias o cautelares se solicitarán, cuando la naturaleza del caso lo amerite, por un plazo cierto que no podrá ser superior a treinta días. Durante este lapso la Comisión Nacional deberá concluir el estudio de la queja y se pronunciará sobre el fondo del mismo.

Cuando siendo ciertos los hechos, la autoridad a la que se notifique el requerimiento de la Comisión Nacional para que decrete una medida cautelar o precautoria, negare los mismos o no adoptare la medida requerida, esta circunstancia se hará notar en la Recomendación que se emita una vez realizadas las

investigaciones, a efecto de que se hagan efectivas las responsabilidades del caso. Cuando los hechos violatorios no resulten ciertos, las medidas solicitadas quedarán sin efecto.

Procederá la **acumulación** de quejas, en los casos en que sea estrictamente necesaria para no dividir la investigación correspondiente.

La identificación de las autoridades o servidores públicos cuyos actos y omisiones considere el quejoso que hubieren afectado sus derechos fundamentales, se intentará realizar por la Comisión Nacional durante el curso de la investigación de la queja, valiéndose de los medios a su alcance, con aquellos que las autoridades deberán poner a su disposición y con la participación que al quejoso le corresponda.

Si la autoridad requerida remitiera la información incompleta o no la hubiera remitido en tiempo, la CNDH podrá requerir o emitir **recordatorios**, hasta por dos ocasiones a la autoridad a la que se corrió traslado de la queja para que rinda el informe o envíe la documentación solicitada. El paso que deberá correr entre los dos requerimientos será de 15 días contados a partir del acuse de recibo. De ser necesaria nueva información la Comisión podrá requerir nuevos informes y documentos hasta lograr la integración plena del expediente, de la que se desprenda la convicción para su resolución definitiva.

La falta de colaboración de las autoridades a las labores de los funcionarios de la Comisión Nacional, podrá ser motivo de la presentación de una protesta ante su superior jerárquico en su contra, independientemente de las responsabilidades administrativas. Cuando una autoridad o servidor público federal deje de dar respuesta a los requerimientos de información de la

Comisión Nacional en más de dos ocasiones diferentes, el caso será turnado a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a fin de que, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se instaure el procedimiento administrativo que corresponda y se impongan las sanciones que resulten aplicables. Cuando ocurra la situación descrita, la Comisión Nacional solicitará al superior jerárquico del funcionario moroso que le imponga una amonestación pública, con copia para su expediente, de acuerdo con el procedimiento legal que corresponda.

La respuesta de la autoridad, se podrá hacer del conocimiento del quejoso en aquellos casos en que exista una contradicción evidente en lo manifestado por el propio quejoso y la información de la autoridad; en los que la autoridad pida al quejoso se presente para resarcirle la presunta violación, así como en todos los demás, en que a juicio del Visitador general o adjunto se haga necesario que el quejoso conozca el contenido de la respuesta de la autoridad.

Las **pruebas** que se presenten tanto por los interesados como por las autoridades, o bien, que la Comisión Nacional recabe serán valoradas en su conjunto, de acuerdo con los principios de la lógica y de la experiencia, y en su caso, de la legalidad, a fin de que puedan producir convicción sobre los hechos materia de la queja.

Las conclusiones del expediente que serán la base de las recomendaciones, estarán fundamentadas exclusivamente en la documentación y pruebas que obren en el propio expediente.

La Comisión Nacional no estará obligada a entregar ninguna de las constancias que obran en los expedientes de queja, sea a

solicitud del quejoso o de la autoridad. Tampoco estará obligada a entregar ninguna de sus pruebas a la autoridad a la cual dirigió una Recomendación o a algún particular. Sin embargo, los Visitadores Generales, previo acuerdo con el Presidente de la Comisión Nacional, podrán determinar discrecionalmente si se accede a la solicitud respectiva.

El Visitador adjunto tendrá la responsabilidad de integrar debidamente el expediente de queja y, solicitará a las autoridades la información necesaria, así como al quejoso las aclaraciones o precisiones que correspondan; se hará llegar las pruebas conducentes y practicará las indispensables hasta contar con las evidencias adecuadas para resolver la queja. Una vez que se cuente con las evidencias necesarias, propondrá a su superior inmediato la fórmula de conclusión que estime pertinente.

#### **PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO.**

Cuando una queja calificada como presuntamente violatoria de Derechos Humanos no se refiera a violaciones contra la vida, la integridad física o psíquica, o a otras que se consideren especialmente graves por el número de afectados o sus posibles consecuencias, la misma podrá someterse a un procedimiento de conciliación con las autoridades señaladas como presuntas responsables, una vez admitida la instancia, a fin de lograr una solución al conflicto.

En este supuesto, se presentará de manera breve y sencilla un escrito a la autoridad involucrada, conteniendo la propuesta de conciliación del caso, previa notificación al quejoso aclarándole en qué consiste en procedimiento y sus ventajas. La autoridad dispondrá de un plazo de quince días naturales para responder también por escrito, a la propuesta recibida y enviar las pruebas

correspondientes tendientes a comprobar que en el caso particular no existen violaciones a Derechos Humanos o, para oponer alguna de las causas de incompetencia de la propia Comisión.

De lograrse una solución satisfactoria o el allanamiento de los responsables, la Comisión Nacional, así lo hará constar y ordenará el archivo del expediente, el cual podrá reabrirse cuando los quejosos o agraviados expresen a la Comisión que no se ha cumplido el compromiso contraído por la autoridad en un plazo de noventa días.

## **INCONFORMIDADES.**

El procedimiento de la Comisión para conocer de las inconformidades presentadas, sigue las reglas generales del procedimiento ordinario. Dichas inconformidades se sustanciarán mediante dos recursos diferentes: el de queja y el de impugnación.

a) La queja procederá, por las omisiones en que hubiera incurrido una Comisión Estatal de Derechos Humanos, durante el tratamiento de una queja considerada presunta violación de Derechos Humanos, siempre y cuando, tal omisión hubiera causado un perjuicio grave que pueda tener efectos sobre el resultado final de la queja; y, por la manifiesta inactividad de la Comisión Estatal de Derechos Humanos en el tratamiento de una queja.

El recurso de queja será interpuesto directamente ante la CNDH, suscrito por el quejoso o agraviado en el procedimiento

instaurado ante la Comisión Estatal. Para su presentación deberán haber transcurrido por lo menos seis meses desde la fecha de presentación de la queja ante la Comisión Estatal y, dicha Comisión no deberá haber dictado ninguna resolución definitiva o recomendación sobre el mismo.

La queja deberá presentarse por escrito indicando con precisión la omisión o actitud en la que incurre la Comisión Estatal, indicando los agravios generados al quejoso, éste deberá acompañar todas las pruebas documentales con que cuente para fundamentar su dicho.

En éste caso, la calificación podrá determinar la admisión o desechamiento del recurso o un acuerdo de pendiente cuando sea necesaria mayor información por parte del recurrente.

Admitido el recurso, se correrá traslado a la Comisión Estatal para que en un plazo no mayor de diez días hábiles rinda el informe correspondiente y envíe las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta. Sólo de manera excepcional, para mejor proveer, la CNDH solicitará el desahogado de pruebas distintas a las ofrecidas por el recurrente y la Comisión Estatal respectiva.

Las resoluciones respecto a los recursos de queja podrán ser: Recomendación o documento de no responsabilidad dirigidos a la Comisión Estatal; y, acuerdo de atracción de la queja, si se considera que el asunto es relevante y el organismo estatal puede retardar mucho en expedir su resolución.

b) La impugnación procederá en los siguientes supuestos: por resoluciones definitivas tomadas por una Comisión Estatal, entendiéndose como tal toda forma de conclusión de un

expediente; por el contenido de una recomendación dictada por una Comisión Estatal, cuando a juicio del quejoso, esta no repare debidamente la violación denunciada; y, por el cumplimiento insatisfactorio o deficiente por parte de la autoridad a la que una Comisión Estatal a emitido una recomendación.

Para que proceda la admisión del recurso impugnación, éste deberá ser interpuesto directamente ante la Comisión Estatal correspondiente, suscrito por el quejoso o agraviado en el procedimiento instaurado ante dicho organismo estatal; y, el recurso deberá presentarse dentro de un plazo de treinta días naturales contados a partir de la notificación del acuerdo o resolución definitiva.

## **B. RESOLUCIONES.**

Los expedientes de queja podrán ser concluidos por las siguientes causas: por incompetencia de la Comisión Nacional para conocer de la queja planteada; cuando por no tratarse de violaciones a Derechos Humanos se oriente jurídicamente al quejoso; por haberse dictado la recomendación correspondiente, quedando abierto el caso exclusivamente para los efectos del seguimiento de la misma; por haberse enviado a la autoridad o servidor público señalado como responsable un documento de no responsabilidad; por desistimiento del quejoso; por falta de interés del quejoso en la continuación del procedimiento; por haberse dictado anteriormente un acuerdo de acumulación de expedientes; por haberse solucionado la queja mediante los procedimientos de conciliación o durante el trámite respectivo.

Si bien es cierto que las recomendaciones, son consideradas como el producto más depurado del Ombudsman, lo cierto es que

lo verdaderamente relevante es atender al aspecto material de la resolución y la eficacia temporal y sustantiva con la que resuelve el problema planteado por el quejoso. Así, podrían existir recomendaciones irrelevantes y orientaciones efectivas, por ejemplo, o recomendaciones superficiales y amigables composiciones contundentes. La idea no ha sido en ningún momento que el *Ombudsman* se convierta en simple acusador de la administración pública, sino en su corrector y, finalmente en apoyo de la comunidad para la resolución de problemas relacionados con los Derechos Humanos.

**INCOMPETENCIA DE ORIGEN.** Cuando la queja haya sido calificada como de incompetencia de la Comisión Nacional, el Visitador General enviará al quejoso el acuerdo respectivo en el que, se señalará la causa de incompetencia y sus fundamentos constitucionales, legales y reglamentarios, de suerte tal, que el quejoso tenga absoluta claridad sobre esa determinación.

**ORIENTACION.** Cuando la queja haya sido calificada como de incompetencia, pero exista la posibilidad de orientar jurídicamente al quejoso, el Visitador General correspondiente enviará el respectivo documento de orientación en el que se explicará de manera breve y sencilla la naturaleza del problema y sus posibles formas de solución. En estos casos, se señalará el nombre de la dependencia pública que debe atender al quejoso. A dicha dependencia pública se le enviará un oficio en el cual se señale que la Comisión Nacional ha orientado al quejoso y, le pedirá que éste sea recibido para la atención de su problema. El Visitador General solicitará de esa dependencia un breve informe sobre el resultado de sus gestiones, mismo que se anexará al expediente respectivo.



**DETERMINACION DE REAPERTURA.** En los casos en que un quejoso solicite expresamente la reapertura de un expediente, que se reciba información o documentación posterior al envío de un expediente al archivo, el Visitador adjunto analizará el asunto en particular y presentará un acuerdo razonado al Visitador General para reabrirlos o para negar la reapertura del expediente.

**INCOMPETENCIA POSTERIOR.** Si al concluir la investigación no se acredita violación de Derechos Humanos alguna, se hará del conocimiento del quejoso y, en su caso se le orientará (orientación indirecta).

**RECOMENDACION.** Si del resultado de la investigación se acredita la violación a Derechos Humanos, la consecuencia inmediata será una recomendación en la que se precise la falta de rendición del informe a cargo de la autoridad. En estos casos, no habrá posibilidad de amigable composición ni operará la prueba en contrario. El envío de la recomendación, no impedirá que la Comisión Nacional pueda solicitar la aplicación de las responsabilidades administrativas correspondientes en contra del funcionario respectivo.

Así pues, concluida la investigación, el Visitador General formulará, en su caso, un proyecto de Recomendación o acuerdo de no responsabilidad en los cuales se estructuran los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades o servidores han violado o no los Derechos Humanos de los afectados, al haber incurrido en actos ilegales u omisiones irrazonables o injustas, inadecuadas o erróneas, o hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados durante un periodo que exceda notoriamente los plazos fijados por las leyes.

Cuando se asegura que la recomendación será pública y autónoma, quiere aplicarse el fundamento de la autonomía propia del Ombudsman y el principio de publicidad a través del cual funciona su *auctoritas*, temas que han quedado expuestos en el primer capítulo. De esa autoridad moral derivada del respaldo social, también se desprende que, la ausencia del elemento imperativo no se traduzca en falta de eficacia.

Si se reconoce que la falta de *imperium*, significa que las resoluciones de la Comisión Nacional no podrán por sí mismas anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia, no puede dejar de considerarse que la respuesta de la opinión pública y el intrincado mecanismo bajo el que opera el sistema presidencial en nuestro país, son suficientes para lograr que la autoridad, antes de mostrarse renuente, cumpla con diligencia las recomendaciones recibidas.

Dentro de la estructura de las recomendaciones, es de particular relevancia, la congruencia que exista entre los hechos motivo de queja, las evidencias recabadas que proporcionen convicción sobre la violación y las conclusiones que llevarán a recomendar. La parte medular, la constituyen las observaciones, pues en ellas se compendia el razonamiento jurídico, la lógica y la experiencia que dan soporte a fraguar la violación a Derechos Humanos. Si una recomendación no cuenta con la evidencia suficiente o las observaciones son imprecisas y trucas, puede darse pauta para una respuesta ríspida de la autoridad o autoridades involucradas.

En el caso de recomendaciones superfluas, sin conceder por ello que existan derechos humanos irrelevantes, se abre paso a la

desacreditación del Ombudsman y a su permanencia inestable. Recordemos que el hecho de estar considerado como mandato constitucional, no garantiza ni su perpetuidad ni su alto sitio en el sistema.

En el apéndice, incluyo la recomendación de uno de los casi mil asuntos que me correspondió conocer, para efectos del análisis de su estructura y contenido.

En la recomendación, se señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y, si procediera, la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.

Una vez que la recomendación haya sido suscrita por el Presidente de la CNDH, ésta se notificará de inmediato a la autoridad o servidor público a la que vaya dirigida, a fin de que ésta tome las medidas necesarias para el cumplimiento de la recomendación. La misma se dará a conocer a la opinión pública varios días después de su notificación. Cuando las acciones solicitadas en la Recomendación no requieran de discreción para su cabal cumplimiento, éstas se podrán dar a conocer de inmediato a los medios de comunicación. En contra de las recomendaciones, acuerdos o resoluciones definitivas de la Comisión Nacional, no procederá ningún recurso.

Las recomendaciones se publicarán ya sea de manera íntegra o en forma sintética, en la Gaceta de la Comisión Nacional.

**SEGUIMIENTO.** Una vez expedida la recomendación, la competencia de la Comisión Nacional consiste en dar seguimiento y verificar que ella se cumpla en forma cabal. En ningún caso tendrá competencia para intervenir con la autoridad involucrada en

una nueva o segunda investigación, formar parte de una comisión administrativa o participar en una averiguación previa sobre el contenido de la recomendación.

Se entiende que la autoridad o servidor público que haya aceptado una recomendación, asume el compromiso de dar a ella su total cumplimiento.

La Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones, al realizar esta función, reportará el estado de dichos documentos de acuerdo con las siguientes hipótesis: recomendaciones no aceptadas; recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento total; recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento parcial; recomendaciones aceptadas, sin pruebas de cumplimiento; recomendaciones aceptadas con cumplimiento insatisfactorio; recomendaciones aceptadas, en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento; recomendaciones en tiempo de ser contestadas; y, recomendaciones aceptadas cuyo cumplimiento reviste características peculiares.

**NO RESPONSABILIDAD.** En caso de que no se comprueben las violaciones de Derechos Humanos imputadas, la Comisión Nacional dictará acuerdo de no responsabilidad.

Los textos de los documentos de no responsabilidad contendrán los siguientes elementos: a) Los antecedentes de los hechos que fueron alegados como violatorios de Derechos Humanos; b) Enumeración de las evidencias que demuestran la no violación de Derechos Humanos o la inexistencia de aquellas en los que se soporta la violación; Análisis de las causas de no violación a Derechos Humanos; y, c) Conclusiones.

Los Documentos de no responsabilidad serán notificados a los quejosos y a las autoridades o servidores públicos a los que vayan dirigidos. Estos documentos serán publicados íntegramente en la Gaceta de la Comisión Nacional.

Los Documentos de no responsabilidad que expide la Comisión Nacional se refieren a casos concretos cuyo origen es una situación específica. En consecuencia, dichos Documentos no son de aplicación general y no eximen de responsabilidad a la autoridad respecto a otros casos de la misma índole.

A pesar de lo anterior, es imprescindible tomar en cuenta la idiosincrasia y morfología del poder, en lo que implica que la Comisión Nacional afirme públicamente que la autoridad no ha incurrido en responsabilidad, conociendo el poderío de recursos con que cuentan las autoridades y las numerosas vías para disimular sus conductas, empezando por los tiempos para remitir la información. Por otra parte, es de considerarse que, la cultura de los Derechos Humanos es incipiente y, en un país en donde predomina la pobreza extrema ciertamente el número de violaciones no denunciadas es aún enorme. como para premiar casos aislados en los que además puede existir al menos una posibilidad de engaño por parte de la autoridad. Posiblemente lo trascendente al emitir un documento de no responsabilidad, es la plena certeza de las evidencias con que se cuente y la relevancia del asunto, en el que además de demuestre la mala fe por parte de los quejosos.

Para efectos de un ejercicio de análisis sobre los documentos en comento, se incluyó en el apéndice un documento de no responsabilidad, particularmente interesante, pues en él se contiene el espíritu del Ombudman, en un caso, en el cual si bien no se acreditó la responsabilidad en las violaciones denunciadas, si se

consideró el entorno económico-social que lleva implícitos los Derechos Humanos y, cumpliendo su función, incluyó observaciones prudentes e indispensables para el mejor vivir de la comunidad indígena involucrada.

## **CONCLUSIONES**

## CONCLUSIONES

*I.* La conceptualización de los Derechos Humanos, se torna compleja según la perspectiva filosófica desde la cual se les aborde y el contenido que se les pretenda atribuir. En virtud de que la naturaleza humana, la historicidad del término y las implicaciones socio-políticas de su aplicación, las diversas acepciones atienden a su vez a diferentes matices o aspectos de los Derechos Humanos, de allí que la noción sobre los mismos dependa de una visión global.

*II.* La equívocidad del término Derechos Humanos se deriva de que han funcionado como bandera reivindicatoria de personas y grupos que se consideran marginados de su disfrute y, por otra parte, de que no han faltado quienes bajo su sombra configuran grupos de presión en pro de intereses abyectos, circunstancia por la cual, incluso la doctrina no ha podido suprimir el halo emotivo que circunda su expresión, ni sustraerse de sus implicaciones políticas e ideológicas.

No obstante las diversas expresiones con las que se les denomina, la voz Derechos Humanos ha adquirido carta de naturalización en el orbe

*III.* Las dos grandes corrientes que marcan la pauta filosófica y doctrinal en el estudio de los Derechos Humanos, son el positivismo y el iusnaturalismo. Este último, los define en forma genérica, como aquellos derechos sin los cuales el hombre no puede vivir como tal y, finca su existencia en una naturaleza hipotética *a priori*, no verificable, que de hecho ha cambiado de



época en época. Por su parte, el positivismo los define como normas fundamentales derivadas de la voluntad soberana del pueblo, que considerando los valores y necesidades prioritarias de la sociedad, son investidas de carácter imperativo para asegurar su observancia y garantizar el bien vivir del ser humano.

IV. Los Derechos Humanos son derecho positivo generado en la moral del humanismo, en la filosofía de la libertad igualitaria, que la *vis* política, como autocrítica del Estado de Derecho, asume e integra a su orden jurídico.

V. Por fundamento de los Derechos Humanos, entiendo la fuente misma de donde emanan y las razones por las cuales su existencia debe ser defendida, hasta su pleno reconocimiento y efectividad.

VI. Pese a que la doctrina no admite la existencia de un fundamento absoluto e intemporal, las controversias filosóficas y doctrinarias no son intrascendentes pues han servido de catalizador en el arraigo de una cultura de los Derechos Humanos y de puntal en su consagración de garantías Estatales para tutelarlos.

VII. La fundamentación objetiva ha contribuido a la conformación doctrinal y jurisprudencial de la teoría del orden de valores, coincbiendo al orden constitucional como un sistema de valores objetivos superiores, Por otra parte, las corrientes subjetivistas han dejado impronta en el proceso de positivación, en el intento por garantizar las libertades públicas de signo individual, configurando una estructura jurídica defensiva de la autonomía personal frente al poder. En cuanto al mérito de la fundamentación intersubjetiva, es haber afirmado la multifuncionalidad de los derechos fundamentales, destacando la diversidad de objetivos que pueden perseguir, así como su adaptación a sistemas axiológicos

plurales, sustentando con lo anterior, un modelo abierto y contemporáneo de los Derechos Humanos.

*VIII.* Dos criterios justificadores importantes de los Derechos Humanos, son aquellos sostenidos por la corriente del realismo normativo: por un lado, se plantea la necesidad de un consenso racional derivado de la vigencia sociológica de los Derechos Humanos y, por el otro, su nexos causal con los valores-necesidades.

*XIX.* La revaloración del hombre en su aspecto interior y externo, ensancharon el fundamento de los Derechos Humanos tras las dos conflagraciones mundiales. Se presentó entonces un fuerte movimiento social-ético y una vuelta al iusnaturalismo racionalista, con una tendencia restrictiva en cuanto al ámbito y contenido del derecho natural. Su objetivo y sustento, sería un orden jurídico social, más elevado y efectivo.

*X.* La tendencia evolutiva de los Derechos Humanos, se asocia a su fundamento axiológico-político: ético y axiológico, en tanto proyecta los valores del hombre y, político, porque sus deseos y preferencias atraviesan todo un proceso hasta quedar plasmadas en el orden jurídico supremo, que norma su vida en sociedad y delimita los ámbitos del poder y la libertad.

*XI.* Considero que el fundamento de los Derechos Humanos es el hombre mismo, razón y pasión, hijo de la historia y de su espíritu, en relación a su esquema de valores y necesidades esenciales, en la aspiración de acceder a una vida digna proclive al mejor desarrollo en un marco de paz social.

*XII.* Al margen de las teorías en torno a la fundamentación de los Derechos Humanos, de si son derechos naturales o históricos,

absolutos o relativos, el punto de convergencia es la preocupación por encontrar la forma más segura para garantizarlos e impedir que sean conculcados, de allí la importancia del proceso de positivación.

*XIII.* Dada la mutabilidad de los valores y circunstancias humanas, las naciones han determinado que ciertas decisiones fundamentales adquieran esa jerarquía, dotándolas de características *sui generis*, tales que su cumplimiento sea obligatorio hasta en tanto un nuevo pacto del poder constituyente permanente las modifique.

La positivación, significa la recepción de las decisiones fundamentales en el orden jurídico de las comunidades nacionales e internacionales, es decir, la traducción técnico-jurídica de dichas decisiones y valores a normas jurídicas positivas, sancionadas.

*XIV.* La gran polémica derivada de los planteamientos iusnaturalistas, sobre si el Estado otorga o reconoce los Derechos Humanos, tiene sentido sólo si se aclara que el Estado, no el gobierno, reconoce la existencia de tales derechos por voluntad soberana del pueblo, al inscribirlos en su estructura jurídica y al mismo tiempo, otorga las garantías imprescindibles para tutelarlos, pues los considera el mayor bien para la pervivencia y desarrollo de las sociedades.

*XV.* Los orígenes del reconocimiento de los Derechos Humanos, están vinculados al enfrentamiento entre la sociedad y el poder absoluto, por lo que en una pretensión de inimpugnabilidad, se recurrió al dogma haciendo derivar tales derechos de la voluntad divina inscrita en una naturaleza humana hipotética.

Los derechos naturales se expresaron y actuaron en primera instancia, como derechos estamentales de los grupos que estructuraban a la sociedad feudal y, fundados en una concepción divina, pretendían delimitar un espacio de dominio y autorrealización.

**XVI.** La historia del proceso de positivación arranca en la Edad media, época en la que encontramos los primeros documentos jurídicos en los que se recogen ciertos derechos fundamentales, aunque todavía en forma fragmentaria y con significación equívoca. Es entonces cuando se firman una serie de cartas de franquicias, reconociendo derechos a la vida, a la integridad física, a la propiedad, inviolabilidad de bienes y domicilio, entre otros.

La evolución del proceso, supuso un tránsito progresivo de los documentos medioevales, del ámbito privatístico al del derecho público.

**XVII.** El surgimiento del cristianismo que tremoló las banderas de la dignidad y el humanismo, fue la piedra angular en el impulso para el reconocimiento de los Derechos Humanos, paradójicamente, al tiempo que una clase social que se volvería en su contra, se fortalecía buscando nuevos perímetros de participación con móviles opuestos al discurso católico.

Fue la burguesía, la que obtuvo las primeras victorias en el reconocimiento de los Derechos Humanos, arrancando los primeros compromisos documentados por parte del poder público, en los que éste se ve obligado a reconocer sus límites y retomar los auténticos fines de la autoridad, aunque el proceso sería lento y tortuoso.

**XVIII.** En el Renacimiento y siglos subsecuentes, se exaltaron filosófica y teóricamente los Derechos Humanos sin escindirlos plenamente de su origen natural, pero otorgándoles una nueva base racional derivada del concepto individual de persona. Mientras los derechos naturales eran anteriores al Estado y al gobierno, los de esta nueva era, serían derechos contra los gobiernos. Esta época enmarca la formulación de las grandes Declaraciones de derechos y señala un hito en la positivación de los Derechos Humanos.

**XIX.** La declaraciones americanas, señalan los albores de una nueva era en el proceso de positivación. Las modernas declaraciones de derechos, se vincularían sólidamente al desarrollo del constitucionalismo dada su tendencia a consagrar principios que si bien se consideraba, precedían al Estado, delimitarían el contenido de las cartas fundamentales con un apartado obligatorio de garantías fundamentales y otro relativo a la estructura del gobierno.

**XX.** Durante el siglo XIX y principios del XX, los gobiernos, ante el arraigo del constitucionalismo, pretendieron revertir las causas y efectos, para mantener el orden social y la credibilidad, utilizando la tesis de la autolimitación, con poco éxito.

**XXI.** Deontológicamente, la positivación presupone un consenso, aunque la formulación escrita y apegada a un proceso formal no implica necesariamente la eficacia de las mismas, si lleva ínsito el principio de cumplimiento coactivo o exigibilidad práctica. No obstante, el derecho como orden concreto, sólo puede existir cuando los destinatarios del sistema normativo ajustan normalmente su conducta a las prescripciones en vigor.

**XXII.** La positivación trae consigo el problema de la vigencia sociológica, la eficacia del sistema normativo y la validez formal e

intrínseca de las normas; éste último, relacionado con los valores tutelados por la norma y su apego al valor justicia.

La positivación de los Derechos Humanos, ha sido abordada desde una doble vertiente, según se le identifique con el derecho vigente o con el derecho positivo. Es cierto que no basta con sancionar normas jurídicas impecables, sino que éstas expresen el ideario de una comunidad y exista la posibilidad real de objetivarlas, pues lo importante es el acceso efectivo al goce y ejercicio de los derechos que contiene. Pírrico triunfo sería admitir la existencia de valores fundamentales con vigencia sociológica y, conceder en su desaplicación. En este tenor, el cuestionamiento de la validez del derecho positivo, condicionada a su contenido justo o injusto, no deslegitima al derecho de los Derechos Humanos, en virtud de que éste, es el derechos justo por antonomasia.

*XXIII.* El orden jurídico positivo, adquiere una mayor dimensión con el surgimiento del Estado de Derecho, un Estado respetuoso de los individuos y grupos, limitado a un actuar transparente que asume los pactos de convivencia y distribución de facultades determinados por la sociedad. Se trata de imperativos sociales, no unilaterales, arbitrarios, que entrañan el respeto a la dignidad humana y perfilan los cauces del poder, anulando la posición voluntarista, la cual sostiene que es la voluntad del poder público la que determina la existencia de Derechos Fundamentales.

*XXIV.* La idea del Estado contemporáneo, forjada en el Siglo de las luces, fue el resultado de una nueva actitud del hombre frente a sí mismo y frente a su conciencia del lugar y responsabilidad que tiene dentro de la vida social. Así, en la evolución de los Derechos Humanos se irían denotando tres generaciones: la primera, absorta en las libertades individuales civiles y políticas; la segunda, con la impronta de los grandes movimientos sociales, avocada a los

derechos sociales, económicos y culturales de las comunidades vulnerables; y la tercera, recién nacida tras las grandes guerras, con el ánimo visionario de los derechos más elevados tendientes a la paz y el desarrollo globales. Esta tercera generación, constituirá la tendencia al reconocimiento de nuevos derechos y la búsqueda de garantías ciertas para propiciar su cumplimiento.

*XXV.* Pese a que el tema de los Derechos Humanos ha sido recurrente en la historia del hombre, bajo distintas denominaciones y características, su impulso definitivo parte del siglo XVIII. Las Declaraciones francesa y norteamericana, fecundarían las actuales tendencias de los Derechos Humanos: la tendencia a su arraigo en la conciencia social considerándolos, elementos consubstanciales al género; el carácter extensivo y progresivo, de su contenido, abarcando cada vez más ámbitos y espacios; su universalidad generosa abarcadora de todos los seres humanos y certera alarma sobre el menor indicio de discriminación; el reconocimiento a la existencia paralela de deberes del hombre, que sirven de báculo a la existencia y exigibilidad de los derechos.

*XXVI.* Otras tendencias en materia de Derechos Humanos, son la posibilidad de que los Organismos creados para su defensa, amplíen sus facultades y medios de investigación; la creación de organizaciones no gubernamentales que auxilien a los Ombudsmen y sean vigías del respeto a los Derechos Humanos. Al mismo tiempo, con miras a un justo equilibrio, se ha hecho énfasis en la corresponsabilidad sociedad-Estado-individuos.

*XXVII.* Frente a un mundo cada vez más complejo, con una inusitada predisposición a los nuevos regionalismos, se ha buscado la especialización del Ombudsman, en aras de enriquecer la defensa de los derechos humanos a través de medios y conocimientos específicos.

**XXVIII.** El análisis de los principales documentos jurídicos sobre los Derechos Humanos, no solo refleja un proceso formal de elaboración, sino de un entorno, un ideario, preñado de temporalidad y circunstancias, de allí que la postura positivista apele permanentemente a la historicidad, entendida en el sentido más propio. Aún los iusnaturalistas más radicales, reconocen la necesidad de la existencia del derecho positivo, por su ductilidad y permeabilidad para asumir los requerimientos del hombre y su circunstancia y además, su antihistoria.

**XXIX.** A pesar de la imperfección del sistema jurídico internacional, la positivación a nivel nacional de los Derechos Humanos se ve nutrida por la existencia de pactos y tratados multiestatales: son consensos que se retroalimentan. La internacionalización, sería otra tendencia de los Derechos Humanos.

El proceso de positivación, se ha engarzado a los principales acontecimientos políticos de nuestro siglo, trazando las pautas para la creación y arraigo de Organismos Internacionales de protección a los derechos Humanos.

**XXX.** Existen diversos instrumentos de positivación, según se trate de normas sustantivas o adjetivas de los Derechos Humanos; en el caso de las primeras, encontramos desde las declaraciones de principios hasta documentos constitucionales; en las segundas, normas e instituciones provenientes de los tres poderes tradicionales.

**XXXI.** La concepción liberal subyacente a los principios inspiradores del Estado de Derecho, siempre trató con recelo la intervención del poder ejecutivo en la positivación de los



Derechos Humanos por vía reglamentaria. Sin embargo, es indiscutible que en la actualidad la actividad de la administración ha contribuido, obviando las razones, al desarrollo de un sistema de libertades y garantías. Caso fehaciente, es la creación del *Ombudsman* mexicano.

**XXXII.** La separación de poderes continúa siendo una garantía esencial para la defensa de los derechos fundamentales. No deben soslayarse al respecto, las facultades del Ejecutivo para hacer uso de la fuerza material en aras de mantener el orden público, debido a que dichas atribuciones no siempre son utilizadas en congruencia con la condición de hacer posible el ejercicio de los Derechos Humanos y, en la vida cotidiana, la eficacia de determinadas técnicas administrativas, supone un grave peligro para su disfrute.

**XXXIII.** Las conquistas jurídicas consagran el camino hacia el pleno desarrollo humano, en una ruta inefable de oprobios e injusticias del hombre por el hombre, del poder que corrompe, por lo que han significado un paso sólido e irrenunciable. La implantación de los Derechos Humanos, por su fuerza propia, es atalaya reluciente en el camino hacia la auténtica civilización del género Humano.

**XXXIV.** Tanto los excesos de poder prevalecientes en el siglo XVII y XVIII, como los brotes de ingobernabilidad contemporáneos, han propiciado el surgimiento de Instituciones protectoras de los Derechos Humanos y la multiplicación de medios de control de la legalidad de los actos de autoridad. El Estado Moderno se enfrenta al difícil problema de la protección de sus habitantes, frente a la opresiva y profusa actuación del aparato burocrático gubernamental que, con dolo o sin él, hace nugatorio el goce de los Derechos Humanos.

XXXV. Desde sus primicias, el *Ombudsman* surge como un medio de control del poder ejecutivo y la administración pública, complementario de los tradicionales sistemas creados por la división de poderes, con mayor flexibilidad para el perfeccionamiento de dicha estructura administrativa, por lo que su existencia no sólo se justifica sino se hace imprescindible. —

XXXVI. El *Ombudsman* se ha caracterizado por ser una creación de la ley y concebirse como una magistratura de persuasión, pues al carecer de *imperium*, en lugar de la vía de la sanción se le reviste de influencia: su autoridad moral es el soporte de su respetabilidad y eficacia que dependerán del respaldo de la opinión pública, fincada en su prestigio y antecedentes personales, así como en su manejo en el cargo.

XXXVII. Los elementos esenciales del *Ombudsman*, son: autonomía, imparcialidad, autoridad moral, publicidad, rapidez, fácil acceso y el carácter no vinculatorio de sus resoluciones. La autoridad moral, es una de las características que ha tenido mayor relevancia sociológica en la implantación del primer *Ombudsman* mexicano y de la cual se derivan todas las restantes.

XXXVIII. El carácter no vinculatorio de las resoluciones del *Ombudsman*, lejos de menoscabar o neutralizar su labor, destaca particularmente la calidad moral del Organismo y sus resoluciones, marcando un nexo indisoluble entre el fundamento axiológico de los Derechos Humanos y la trascendencia de su cumplimiento. De aquí que el *Ombudsman* tiene que resolver en conciencia, en base a los principios de la lógica y la experiencia, aún sobre el principio de legalidad, predominante -y trastocado- en nuestro sistema romano canónico.

El que por sí mismo, el Organismo no pueda modificar un acto de autoridad, no significa que dada su resolución ello no suceda. Cuando un sistema político goza de mayor autoridad, precisa menos del poder coactivo y amplía *ipso facto* la esfera de autonomía y libertad de las personas y organizaciones civiles. Si el *Ombudsman* contribuye a lograr que el sistema requiera menos coacción, será factor de fortaleza y legitimidad.

**XXXIX.** En el caso mexicano, la influencia y publicidad del *Ombudsman*, aunque puede atribuirse al respaldo presidencial, tienen efectos benéficos; las autoridades, al no desear ser señaladas como irrespetuosas de los Derechos Humanos, harán todo lo posible por resolver los asuntos en que pudieran existir violaciones o negligencia incipiente, para no demeritar su imagen ante el propio titular del Ejecutivo y procurarán mejorar sus procedimientos, al tiempo que depuran al personal involucrado con las violaciones.

**XL.** La independencia y autonomía del *Ombudsman* no sólo debe ser orgánica y técnica, sino también presupuestal para el cumplimiento idóneo de sus funciones, sin sugerir por ello un estado de excepción en el uso discrecional de los recursos a su cargo.

**XLI.** Atendiendo a la jerarquía de las violaciones que estudia, el Organismo debe ser accesible y de rápida resolución. Su estructura debe ser moderada y altamente eficiente: debe hacer más con menos, propiciando la formación de carrera de defensores de los derechos humanos, dignamente remunerados y a los que se reconozcan méritos y desempeño en el cargo.

**XLII.** Frente a una crisis ostensible en el sistema político mexicano, marcada por: la imposibilidad de consolidar el repunte

económico con bienestar social general; la ausencia de alternativas competitivas de partidos; cúpulas cerradas que ostentan el poder sin permeabilidad a las corrientes de democracia social y cultural; la rigidez en el funcionamiento del poder judicial; una burocracia excesiva y sin capacitación; una viciada cultura del poder arraigada en intereses que desprecian el mérito y el esfuerzo; una estructura educativa no propicia para el desarrollo integral de capacidades; la existencia de un federalismo raquítrico; y las contrastantes realidades regionales, étnicas y condición de los mexicanos, la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se consolidó, junto con el Programa Nacional de Solidaridad, en cadena de tracción para legitimar al sistema, buscando con ello el restablecimiento de la credibilidad social.

**XLIII.** En virtud de la implantación tan reciente del primer *Ombudsman* y los rasgos distintivos de nuestro sistema político y social, el nombramiento de su titular por parte del ejecutivo, no debe ser motivo de suspicacias *a priori* y malevolencias. Lo cierto es que como se ha visto, es la labor del Organismo la que sustenta su buen nombre y la tendencia es hacia un sistema mixto que imposibilite una designación que preserve intereses previamente arreglados, pues el mayor desprestigio seguiría recayendo en el propio sistema y en el grupo en el poder.

**XLIV.** Los resultados de la CNDH, no se hicieron esperar y funcionó con un cuerpo mínimo, convencido de sus tareas, logrando en muy breve tiempo adquirir y justificar su independencia, en gran medida por las cualidades y desempeño de su entonces titular. Asimismo se logró su inclusión a nivel constitucional, para ser elevada a rango de decisión fundamental, reglamentándose con mayor detalle su funcionamiento y alcances.

**XLV.** Probablemente debido a la ausencia de prejuicios en la labor burocrática y debido a la falta de experiencia de un Organismo similar, el funcionamiento de la CNDH fue rápido y exitoso, a pesar de que los criterios sustantivos definitorios, fueron dándose paulatinamente con la indudable impronta de su titular. Los tipos y contenidos de las violaciones a Derechos Humanos se determinaron bajo el yugo de las circunstancias y la inexorable presión de una severa evaluación, que pasó del escepticismo a la solidaridad, en la mayoría de los casos.

**XLVI.** La CNDH, se convirtió en un microscopio por el que han desfilado los problemas nacionales más graves y relevantes. Allí pudieron palpase las carencias educativas y los abusos del poder. Las quejas aumentaron geométricamente. Aunque en un principio la materia penal fue preponderante, los casos sobre diversas materias han ido ocupando su lugar, confirmando la existencia de los tres rubros generacionales de los Derechos Humanos: de la precariedad física, a los derechos de propiedad, de los problemas de salud a los de vivienda y educación, hasta los conflictos ecológicos.

**XLVII.** Puesto que los casos denunciados continúan siendo infinitamente menores a los que se suscitan en la realidad y, el temor de los mexicanos para elevar su voz ante la arbitrariedad desafortunadamente es fundado, la CNDH se ha empeñado en una labor de difusión denodada. Es aún crudo reconocer que las autoridades tienen numerosos y potentes recursos para revertir las denuncias o camuflagear los hechos, para evitar la responsabilidad. Por ello, las recomendaciones de la Comisión debían y deben ser sólidas y contundentes, así como apegadas a los principios que caracterizan al *Ombudsman* y, a realidad mexicana. No sería correcto emitir una recomendación por media hora de incomunicación preñada de circunstancialidad, si la propia

Comisión puede resolver en ocasiones, después de seis meses. No puede cernirse la espada justiciera sobre un policía judicial al que el Ministerio Público no le recibió a una persona para consignación, bajo falsos prejuicios y análisis superfluos, la Comisión debe valorar en conciencia. Si bien es cierto que, las recomendaciones deben elaborarse con gran convicción y estar plenamente acreditadas sus consideraciones, también lo es que no deben permitirse resoluciones forzadas o rígidas de incompetencia, en el marco generoso de los Derechos Humanos. Caso de ello serían los asuntos que no siéndolo pretenden incluirse en el rubro jurisdiccional.

**XLVIII.** La estructura de la Comisión debe procurar mantenerse selectiva para evitar desbordar en un futuro elefante burocrático. Debe procurarse una diagramación más piramidal y apegada a la realidad, para evitar problemas internos en las luchas por el ascenso, propiciando la división de funciones y apoyos, para la formación del personal de nuevo ingreso, manteniendo supervisiones y delegación de funciones reales. Caso de ello serían las Subdirecciones asistidas por jefaturas de departamento, para efectos de agilizar la investigación sin quebrantar su unidad.

**XLIX.** El procedimiento unitario, que mantiene al visitador adjunto en contacto con el asunto desde que se recibe hasta que concluye por la vía que fuere, puede complementarse bajo el esquema antes planteado, con la designación de un jefe de departamento específicamente dedicado a incompetencias de origen. Lo anterior en virtud de que a dicho tipo de incompetencias, por obvias razones, se les resta prioridad frente a presuntas violaciones o proyectos de recomendación.

**L.** La capacitación permanente es requisito *sine qua non* para el arraigo definitivo de la Institución. Deben evitarse a toda

costa los excesos de discrecionalidad o los criterios revolventes en base a tiempos políticos o Institucionales; sólo eso derivará en una auténtica autonomía y respetabilidad.

La Comisión debe contar con el equipamiento técnico necesario para la investigación más directa y expedita, reservando el procedimiento formal, escrito, para quejas de menor relevancia.

*L.* La CNDH debe poner atención sobre la agilidad y rapidez de sus resoluciones a modo de evitar la inocuidad o falta de oportunidad de las mismas. Dado que uno de los problemas de mayor actualidad es la ausencia de responsabilidad patrimonial del Estado, la CNDH a través de sus recomendaciones o propuestas legislativas, tiene posibilidad de contribuir con prudencia y moderación a cimentar el camino para que, en un Estado de recursos limitados se subsanen las violaciones graves.

*LI.* Punto extremadamente controvertido, han sido las medidas cautelares que puede dictar la Comisión, algunos han interpretado que frente al anquilosamiento o desvirtud del juicio de amparo se ha pretendido dotar a la CNDH de dichos alcances, sin abundar sobre ese planteamiento, lo cierto es que es una poderosísima facultad que debe emplearse con tacto y decisión. Al respecto, tengo el honor de haber participado en el estudio y seguimiento de la primera medida cautelar de la CNDH, ordenada por el entonces Primer Visitador, pudiendo apreciar el éxito de la decisión cuando se presentan los elementos necesarios.

*LII.* Los procedimientos de amigable composición contienen en su más excelsa connotación, el espíritu ágil para subsanar o evitar violaciones a derechos humanos, en virtud de que la propuesta específica debería integrar una auténtica recomendación, materialmente hablando, pero por otro lado pueden convertirse en

un instrumento de componendas peligroso. Lo propio en estos casos es reglamentar más profundamente los tiempos y condiciones en que deben presentarse.

*LIII.* Las resoluciones de la Comisión Nacional, por ningún motivo deben ser revisadas por una instancia o Tribunal de Alzada, en aras de su autoridad moral, del principio de seguridad jurídica y en apego a la división de poderes y facultades. La CNDH no es, ni puede ser considerada como autoridad para efectos del juicio de amparo, puesto que ni ordena ni ejecuta el acto señalado como violatorio.

Son muy importantes las aportaciones que la CNDH ha hecho en materia de derecho penal y en lo que en un breve plazo será la reglamentación de la función ministerial.

*LIV.* Las incompetencias de la CNDH no son caprichosas ni candados concebidos maliciosamente, sino razón y técnica jurídica que apuntalan las decisiones fundamentales en materia de división de poderes y facultades que, determinan una pauta seria para el desarrollo extensivo y profundo de sus atribuciones.

*LV.* La CNDH, debe permanecer al margen de vaivenes políticos y partidistas. El tiempo llegará de que los derechos políticos sean plenamente garantizados, pero en la actualidad las posibilidades de intervención de la Comisión Nacional en asuntos electorales, son meramente adjetivas y limitadas.

*LVII.* La CNDH, debe respetar el principio de la descentralización y autonomía bajo el que fue concebida como Ombudsman, haciendo respetar el federalismo y el funcionamiento de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, sin propiciar por ello que se reduzca el horizonte de la protección de los



Derechos Humanos. Por ningún motivo debe permitir que las interpretaciones locales deformen el espacio de protección que hoy está aún en su juventud, en esos casos la Comisión hará uso riguroso de su capacidad de atracción.

*LVII.* El seguimiento de las recomendaciones debe tener una mayor sistematización y difusión. En principio es dable coincidir con el hecho de que una resolución bien sustentada y situada en su contexto, debe ser rápidamente cumplida. De otra manera, deben buscarse preferentemente otras posibilidades de solución. En algunas ocasiones los quejosos buscan ver reivindicada su más preciada dignidad, exhibiendo rotundamente a la autoridad responsable, sin embargo, en la mayoría de los casos, pretenden una pronta resolución de sus quejas o restitución de sus derechos.

*LVIII.* Los informes de la Comisión, deben mantener en armonía un respaldo explicativo conjuntamente al impresionismo gráfico y al instrumento estadístico. A pesar de que la Ley establece una periodicidad anual, también es cierto que contempla la posibilidad de informes especiales en cualquier época y, no obstante reconocer todo el esfuerzo y recursos que tienen que aplicarse para el desarrollo de los mismos, sería muy importante la rendición de informes semestrales, aunque tal vez con características más benévolas, dada la importancia de la publicidad, y hasta como mecanismo de auto control. Los rezagos acumulados en ocasiones son irreversibles.

*LIX.* Aún cuando se ha predicado que la CNDH es una moda sexenal, la verdad es y será que ha constituido una pieza clave para el desarrollo de la cultura de los Derechos Humanos y ha acotado la brecha entre su reconocimiento conceptual y la realización efectiva de los mismos. Lo que sin duda será variable

serán sus resultados cualitativa y cuantitativamente hablando. Por lo pronto sus resultados hablan por sí mismos.

*LX.* La creación de la CNDH, es el primer paso para la integración del país a las estructuras internacionales en materia de protección de los Derechos Humanos y a su adaptación, con fuerza creativa propia, a todo un sistema de arbitraje internacional, en la más elevada aspiración, a un destino humano más igualitario, próspero y feliz.

## **APENDICES**

---

- 1. Cronología de hechos y documentos relevantes en materia de Derechos Humanos.**
- 2. Recomendación 27/93.**
- 3. Oficio de no responsabilidad 272/93.**
- 4. Decreto de creación de la CNDH.**
- 5. Primer Reglamento Interno de la CNDH.**
- 6. Decreto de reforma al artículo 102 constitucional, apartado B.**
- 7. Ley de la CNDH.**
- 8. Segundo Reglamento Interno de la CNDH.**

## Apéndice 1

### CRONOLOGIA DE HECHOS Y DOCUMENTOS RELEVANTES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

#### **Prehistoria de los derechos fundamentales.**

638	VI Concilio de Toledo.
653	VIII Concilio de Toledo.
1119	Carta del convenio entre el rey Alfonso I de Aragón y los moros de Tudela.
1188	Decretos de la curia de León.
1214	Carta de Neuchâtel.
1215	Carta Magna de Juan sin Tierra.
1253	Carta jurada del rey Teobaldo II reconociendo las libertades de Navarra. (1º. de noviembre). S.XIII El principio o regla de libertad (Las Siete Partidas) Partida séptima, ley 34, reglas 1º y 2º.
1258	Disposiciones de Oxford.
1291	Pacto del 1º de agosto (Origen de la Confederación Suiza).
1311	Ordenanza núm. 29 (Gran Bretaña).
1350	Código de Magnus Erikson (Suecia).
1430	Constitución Neminem captivabimus del rey Wladislav Lagiello, (Polonia).
1480	Pragmática de los Reyes Católicos declarando la libertad de residencia (28 de octubre).

#### **Historia de los derechos del hombre.**

1501	Textos jurídicos de la colonización española en América Instrucción de los Reyes Católicos a Nicolás Ovando, gobernador de las Indias (16 de septiembre).
1512	Leyes de Burgos (27 de diciembre).
1514	Cédula concedida por Fernando el Católico.
1525	Doce artículos de los campesinos de Suabia.
1526	Decreto de Carlos I sobre la esclavitud en Indias.
1530	Cédula de Carlos V por la que se prohibía el cautiverio de indios en las guerras y el rescate (derogada).

- 1537 Breve Pastorale officium de Paulo III sobre los derechos de los Indios.
- 1539 F. de Vitoria: relecciones De Indis recenter inventis y De iure belli Hispanorum in barbaros.
- 1542 Nuevas Leyes de Indias.
- 1552 Bernardino de Las Casas: Tratados.
- 1554 S. Castellio (Châteillon): De haereticis an sunt perse quendi.
- 1555 Paz religiosa de Augsburgo (principio 'tal territorio, tal religión' -cujus regio, ejus religio-).
- 1581 Deposición de Felipe II por los Estados de La Haya (Provincias Unidas).
- 1598 Edicto de Nantes de Enrique IV (derogado por Luis XIV en 1685).
- 1608 Fundación de las 'reducciones' de indios en el Paraguay por los jesuitas (disueltas con la expulsión de éstos en 1768).
- 1609 Cartas de Majestad de Rodolfo II (libertad religiosa para los protestantes checos).
- 1614 Edicto de tolerancia en las Provincias Unidas.
- 1628 Petition of Rights inglesa.
- 1636 Fundación de la colonia de Rhode Island por Roger Williams.
- 1641 Cuerpo de libertades de la bahía de Massachusetts (diciembre).
- 1644 Roger Williams: El dogma sangriento de la persecución por razón de conciencia.
- 1648 Paz de Westfalia.
- 1649 Toleration Act de Maryland.
- 1663 Carta otorgada a Rhode Island por Carlos II.
- 1649 Acta de tolerancia de Maryland.
- 1669-70 Normas fundamentales de Carolina.
- 1677 Concesiones y acuerdos de West New Jersey (13 de marzo).
- 1679 Acta de habeas corpus.
- 1688 Bill of Rights.
- 1689-92 Locke: Cartas sobre la tolerancia.
- 1690 Locke: Dos tratados sobre el gobierno.
- 1697 C. Thomasius: An haeresis sit crimen.
- 1701 Carta de privilegios de Pennsylvania.
- 1705 C. Thomasius: De tortura ex foris christianorum proscribenda.
- 1740 Federico II instaure la tolerancia en Prusia.

- 1741 Bula Immensa de Benedicto XIV sobre el trato a los Indios.
- 1762 Rousseau: El contrato social.
- 1763 Voltaire: Tratado de la tolerancia.
- 1764 Beccaria: De los delitos y las penas.
- 1775 T. Paine: Esclavitud africana en América.
- 1776 T. Paine: Common Sense. Bill of Rights de Virginia. Declaración de independencia de las trece colonias inglesas de Norteamérica.
- 1779 Lessing: Natán el sabio.
- 1781 Condorcet: Reflexiones sobre la esclavitud de los negros. Patente de tolerancia de José II.
- 1786 Código criminal de Toscana (abolición de la pena de muerte, luego restablecida).
- 1787 Código penal austriaco (abolición de la pena de muerte, luego restablecida).
- 1783 Cuáqueros ingleses organizan una sociedad antiesclavista.
- 1789 Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, incorporada a la Constitución francesa de 1791.
- 1791 Código penal francés, Enmiendas 1ª a la 10ª a la constitución de los Estados Unidos de América.
- 1791-92 T. Paine: Los derechos del hombre.
- 1792 Mary Wollstonecraft: Vindicación de los derechos de la mujer. Abolición de la trata de esclavos por Dinamarca.
- 1793 Declaración de derechos de la constitución francesa del año I. Fichte: Contribuciones a una rectificación de los juicios del público sobre la Revolución francesa. Los católicos irlandeses recobran el derecho de voto.
- 1794 Decreto de la Convención del año II, de abolición de la esclavitud en las colonias francesas (derogado por Napoleón en 1802). Promulgación del Derecho territorial general de Prusia.
- 1796 Fichte: Fundamento del derecho natural según principios de la doctrina de la ciencia.
- 1797 Kant: Metafísica de las costumbres.
- 1798 Enmienda No<sup>o</sup> 11 a la constitución de los Estados Unidos.
- 1802 Factory Act, sobre la protección del trabajo de los niños.
- 1804 Código civil de Napoleón. F. Schiller. Guillermo Tell.
- 1805 Abolición de la esclavitud en Haití.
- 1806 Código de Comercio napoleónico.

- 1807 Prohibición de la trata de esclavos por el Parlamento británico. Código de Procedimientos napoleónico.
- 1808 Prohibición de la trata de esclavos en Estados Unidos.
- 1809 Código de Procedimientos penal napoleónico.
- 1810 Código Penal napoleónico.
- 1811 Código civil general para los países alemanes hereditarios del Imperio austríaco.
- 1812 Constitución de Cádiz. Constitución de Sicilia.
- 1813 Abolición de la esclavitud en las Provincias del Río de la Plata (República Argentina).
- 1815 Declaración de Viena relativa a la trata de esclavos.
- 1816 Creación de la American Colonization Society para favorecer el retorno a África de los negros de Norteamérica.
- 1819 Ley inglesa de prohibición del trabajo de menores de ocho años.
- 1821 Abolición de la esclavitud en Colombia.
- 1824 Ley inglesa de concesión del derecho de huelga.
- 1826 Abolición de la esclavitud en Bolivia.
- 1827 Abolición de la esclavitud en Perú y en Guatemala.
- 1828 Abolición de la esclavitud en México.
- 1829 Emancipación de los católicos ingleses.
- 1831 Constitución belga.
- 1832 Reform Bill electoral británico. Fundación de la Sociedad antiesclavista americana.
- 1833 Abolición de la esclavitud en todos los territorios británicos. Ley inglesa de prohibición del trabajo nocturno hasta los 18 años.
- 1834 Creación de la Unión Nacional de Industriales, inspirada por Ricardo Owen.
- 1839 Legislación restrictiva del trabajo infantil en Prusia.
- 1841 Tratado de las Cinco Potencias relativo a la esclavitud. Ley francesa limitativa del trabajo de los niños.
- 1842-47-50. Factory Acts británicos sobre el trabajo de los niños y las mujeres en las minas
- 1848 Marx y Engels: Manifiesto comunista. Convención en favor de los derechos de las mujeres (Women's Rights Convention) en los Estados Unidos. Constitución francesa de 4 de noviembre: adopción del sufragio universal y abolición de la esclavitud en las dependencias francesas. Ley del Parlamento de Francfort de 27 de diciembre relativa a los derechos fundamentales del pueblo alemán (incorporada a la

- nonnata constitución para el Imperio alemán de 1849).  
Prohibición de la esclavitud por Dinamarca.
- 1849-50 Ch. Dickens: David Copperfield.
- 1850 Abolición de la trata de esclavos en Brasil.
- 1851 Fundación de la Federación de Mecánicos Ingleses.
- 1852 Harriet Beecher-Stowe: La cabaña del tío Tom.
- 1854 Programa obligatorio de pensiones de vejez en Austria.
- 1858-61 Emancipación de los siervos en Rusia.
- 1859 J. St. Mill: Sobre la libertad.
- 1862 Víctor Hugo: Los miserables.
- 1863 Abolición de la esclavitud por los Países Bajos.  
Creación de la Asociación general de trabajadores alemanes.
- 1864 Ley francesa de supresión de la prohibición del derecho de coalición y de reconocimiento del derecho de huelga. Fundación de la Asociación Internacional de Trabajadores (I Internacional). Mgr. Ketteler: La cuestión social y el cristianismo.
- 1865 Abolición de la esclavitud en los Estados Unidos (enmienda 13 a la Constitución). Creación de la Asociación general alemana de Mujeres.
- 1867 Representation of the People Act inglesa. Abolición de la pena de muerte en Portugal. Ley fundamental austríaca sobre los derechos generales de los ciudadanos.
- 1868 1er. Congreso de las Trade Unions británicas. Instauración del derecho de sufragio femenino en el territorio (luego Estado) de Wyoming (Estados Unidos).
- 1869 Enmiendas a la Constitución de los Estados Unidos. Constitución de la monarquía española. J. Stuart Mill: La esclavitud de las mujeres. Desestablecimiento de la iglesia anglicana en Irlanda. Partido obrero socialdemócrata alemán.
- 1870 Supresión de toda discriminación por razón de raza, color o previa condición de servidumbre en los Estados Unidos (enmienda No<sup>o</sup> 15 a la Constitución). Abolición de la pena de muerte en los Países Bajos.
- 1870-76 Constitución española.
- 1873 Abolición de la esclavitud por España en Puerto Rico. Libertad religiosa en el Japón (fin de la prohibición del catolicismo de 1868).
- 1875 Fundación del partido socialista alemán (unificación de los dos anteriores).



- 1876 Liga francesa para los derechos de la mujer. Abolición de la esclavitud por Turquía.
- 1877 Creación del Socialist Labour Party en los Estados Unidos.
- 1878 Abolición de la esclavitud por Portugal.
- 1879 H. Ibsen: Casa de muñecas. Concesión del sufragio universal en Bulgaria. Creación del partido socialista obrero español.
- 1880 Abolición de la esclavitud por España en Cuba.
- 1883 A. Bebel: La mujer y el socialismo.
- 1883-90 Legislación social de Bismarck.
- 1884 Representation of the People Act británica. Socialist League y Fabian Society.
- 1885 Acta General de Berlín (prohibición de la esclavitud en Africa). E. Zola: Germinal. Creación del partido obrero belga. Los irlandeses pueden volver a comprar las tierras.
- 1887 Ley de asociaciones de 30 de junio.
- 1888 Abolición de la esclavitud en Brasil. Federación de los mineros en Gran Bretaña. Introducción de los seguros sociales en Austria.
- 1889 Fundación de la II Internacional. Constitución japonesa. Partido socialista en Suecia. Christian Social Union en Gran Bretaña. Abolición de la pena de muerte en Italia (restablecida en 1926).
- 1890 Acta General de Bruselas relativa a la esclavitud. H. Ibsen: Hedda Gabler. Introducción del sufragio universal en España. Abolición de la pena de muerte en Brasil.
- 1891 Promulgación por León XIII de la encíclica Rerum novarum. Seguros sociales en Hungría.
- 1892 Jellinek: Sistema de los derechos públicos subjetivos. G. Hauptmann: Los tejedores. Ley francesa sobre el trabajo femenino e infantil.
- 1893 Concesión del derecho de sufragio a la mujer en Nueva Zelanda. Instauración del sufragio universal en Bélgica. Creación del Independent Labour Party inglés. Ley francesa sobre seguridad e higiene en las fábricas.
- 1895 Jellinek: La Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano; contribución a la historia constitucional moderna. Creación de la Confederation Générale du Travail francesa. Abolición de la esclavitud en Egipto. Partido socialista unificado en Francia.

- 1896 Sufragio universal en los Países Bajos.
- 1897 Se crea en Gran Bretaña la National Union of Women's Suffrage Societies.
- 1898 Sufragio universal en Noruega. Ley belga instauradora del bilingüismo general. Ley francesa de accidentes de trabajo. I Congreso del partido obrero social demócrata ruso.
- 1902 Derecho de sufragio de la mujer en Australia.
- 1905 Partido socialista unificado en Francia.
- 1906 Derecho de sufragio de la mujer en Finlandia. Seguro de accidentes de trabajo en Gran Bretaña.
- 1907 Fundación del Labour Party y de la Federación General de las Trade Unions. Sufragio universal en Austria.
- 1908 Directrices constitucionales del Imperio chino.
- 1909-11 Legislación inglesa sobre el seguro de desempleo y enfermedad.
- 1912 Constitución provisional de la República china.
- 1913 Derecho de sufragio de la mujer en Noruega. Federación Sindical Internacional.
- 1915 Derecho de sufragio de la mujer en Dinamarca.
- 1917 Constitución mexicana (amplia declaración de derechos sociales).
- 1918 Declaración sobre los derechos del pueblo trabajador y explotado, incorporada a la Constitución de la República Socialista Soviética de Rusia. Derecho de sufragio de la mujer en Alemania, Gran Bretaña (con mayor límite de edad) y U.R.S.S. 1919.
- 1919 Tratado de Versalles (cap. XII, 2ª parte): Creación de la Organización Internacional del Trabajo. Constitución de Weimar.
- 1920 Derecho de sufragio de la mujer en los Estados Unidos (Enmienda 19 a la Constitución).
- 1921 Derecho de sufragio de la mujer en Suecia.
- 1923 Abolición de la esclavitud en Afganistán.
- 1924 Abolición de la esclavitud en Iraq.
- 1925 Constitución de Musfatá Kemal en Turquía. Constitución china.
- 1926 Convenio de Ginebra de abolición de la esclavitud (modificado en 1953 y sustituido por el de 4 de septiembre de 1956). Abolición de la esclavitud en Nepal y Kalat.
- 1927 Código social de Malinas.

- 1928 Derecho de sufragio pleno de la mujer en Gran Bretaña.
- 1929 Abolición de la esclavitud en Transjordania y Persia.
- 1930 Convenio No° 29 de la OIT relativo a la prohibición del trabajo forzoso y obligatorio.
- 1931 Constitución de la República Española. Encíclica Quadregesimo anno (Pio XI). Constitución española. Derecho de sufragio de la mujer en España.
- 1935 Social Security Act en los Estados Unidos.
- 1937 Abolición de la esclavitud en Bahrein. Constitución irlandesa.
- 1947 La Constitución italiana (28 de diciembre).
- 1949 Ley fundamental de la República Federal de Alemania (8 de mayo).
- 1946-1958 Preámbulo de las constituciones francesas.
- 1976 Constitución portuguesa. Revisada por ley constitucional 1/82.

### Textos internacionales.

- 1948 Declaración de los derechos y deberes del hombre (Bogotá).
- 1948 Declaración universal de Derechos Humanos (Nueva York, 10 de diciembre).
- 1948 Convenio europeo para la protección de los Derechos Humanos.
- 1952-55 Documentos de la organización de las Naciones Unidas relativos a los derechos de la mujer. Convenio sobre los Derechos Políticos de la Mujer.
- 1954 Convenio sobre Asilo Territorial.
- 1959 Declaración de los derechos del niño (20 de nov.).
- 1961 Resolución de la Asamblea General 1386 (XIV).
- 1961 La Carta Social europea.
- 1963 Convenio internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (21 de dic.).
- 1965 Estatutos de la Comisión interamericana de Derechos Humanos (Río de Janeiro).
- 1966 Pacto internacional de derechos civiles y políticos (Nueva York, 16 de diciembre).
- 1966 Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales (Nueva York, 16 de diciembre).

- 1966      Protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Nueva York, 16 de diciembre).
- 1969      Convención americana sobre Derechos Humanos (San José de Costa Rica, 7 de abril).
- 1975      Declaración de los Derechos de los Impedidos.
- 1979      Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.
- 1984      Declaración sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz.
- 1984      Declaración de Cartagena sobre los Refugiados.
- 1985      Proscripción de la Tortura.
- 1986      Convención Interamericana para prevenir y sancionar la Tortura.
- 1986      Declaración sobre el Derecho al Desarrollo.
- 1988      Necesidad de evitar toda discriminación contra las personas infectadas por el VIH y las personas con SIDA.
- 1989      Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en Países independientes.
- 1989      Convención sobre los Derechos del Niño.
- 1990      Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus familiares.
- 1993      Convención Internacional sobre Derechos Humanos celebrada en Viena del 14 al 25 de junio.

**Fuentes:**

**DERECHOS HUMANOS.** Documentos y Testimonios de Cinco Siglos. México, CNDH. 1991.

**PECES-BARBA.** Gregorio. Derecho Positivo de los Derechos Humanos. Madrid, Ed. Debate. 1987.

**SECRETARIA DE GOBERNACION.** Bicentenario de la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano. 1789-1989. México, 1989.

**TRUYOL Y SERRA,** Antonio. Los Derechos Humanos. Madrid, Técnos. 1984.

## BIBLIOGRAFIA

AGUILAR CUEVAS, Magdalena. El defensor del ciudadano. México, UNAM-CNDH, 1991.

---Coord. Los Abogados Mexicanos y el Ombudsman, Memoria del Simposio. México, CNDH, 1991.

---Manual de Capacitación sobre Derechos Humanos. México, CNDH, 1991.

BARRIOS de ANGELIS, Dante. Introducción al estudio del Proceso. El Ombudsman. Buenos Aires. Ed. Depalma, 1983.

BIDART CAMPOS, Germán J. Teoría General de los Derechos Humanos. Mexico, UNAM, 1989.

BOBBIO, Norberto. El problema el positivismo jurídico. México, Distribuciones Fontanamara 2ª Ed. 1992.

BORJA, Rodrigo. Derecho político y constitucional. México, Fondo de Cultura Económica, 1ª Reimp., 1992.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. México. Ed. Porrúa, 1984.

---Derecho Constitucional Mexicano. México. Ed. Porrúa, 1990.

---El Juicio de Amparo. México. Ed. Porrúa, 1992.

CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. México. Ed. Porrúa, 1986.

---Estudios Constitucionales. México. LGEM, 1983.

---La protección internacional de los Derechos del Hombre. Balance y Perspectivas. México. UNAM, 1983.

---Tendencias Actuales del Derecho. Los Derechos Humanos, México. CNDH, 1992.

COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. La Experiencia del Ombudsman en la actualidad. Memoria del Congreso Internacional. México. CNDH, 1991.

---Antología de Clásicos Mexicanos de los Derechos Humanos, CNDH, 1991. Antología de la conquista hasta la independencia. México, CNDH, 1991.

---Derechos Humanos. Compilación de Documentos y Testimonio de Cinco Siglos. Comp. Dulce Ma. Méndez García. CNDH, 1991.

---Los Derechos Humanos de los Mexicanos. Un estudio comparativo. CNDH, México, 1991.

---Primero al Cuarto Informe Semestrales de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

---Síntesis de dos años y medio de trabajo. México. CNDH, 1992.

CASTRO CID, Benito de. La fundamentación de los Derechos Humanos. Reflexiones incidentales. España. Ed. Debate, 1989.

CUEVA, Mario de la. La Constitución de 1857 en "El Constitucionalismo Mexicano a mediados del siglo XX". México. UNAM, 1957.

---Idea del Estado. México. UNAM, 1986.

MADRID HURTADO, Miguel de la. Elementos de Derecho Constitucional. México. ICAP, 1982.

FIX ZAMUDIO, Héctor. Introducción al estudio procesal comparativo de la protección interna de los Derechos Humanos, en "Veinte años de evolución de los Derechos Humanos". México. UNAM, 1974.

---Seminario sobre la acción de las autoridades nacionales en la protección internacional de los Derechos Civiles y Políticos, en "La protección internacional de los Derechos del Hombre. Balance y perspectivas". México. UNAM, 1983.

---Protección Jurídica de los Derechos Humanos. Estudios Comparativos. México. CNDH, 1991.

---La protección procesal de los Derechos Humanos ante las jurisdicciones Nacionales. España. Ed. Civitas, 1982.

---Los Tribunales Constitucionales y los Derechos Humanos, México. Ed. Porrúa, 1985.

---Las garantías constitucionales en el ordenamiento jurídico mexicano. México, UNAM, 1982.

---El juicio de amparo. México. Ed. Porrúa, 1986.

---La Justicia Constitucional. En "Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su 75 aniversario". México, UNAM, 1992.

---Posibilidad del Ombudsman en el derechos latinoamericano. En "La defensoría de los derechos universitarios de la UNAM y la institución del Ombudsman en Suecia". México, UNAM, 1986.

FRONDIZI, Risieri. ¿Qué son los valores?. México, Fondo de Cultura Económica, 11ª Reimp., 1992.

GONZALEZ URIBE, Héctor. Fundamentación Filosófica de los Derechos del Hombre, en "Revista Mexicana de Justicia" No. 1, Vol. IV. Ene-Mar. México, 1986.

GROSS ESPIELL, Héctor. El universalismo y regionalismo en la protección internacional de los Derechos Humanos". México, UNAM, 1981.

HART, H.L.A. El Concepto del Derecho. México. Ed. Nacional, 2ª Ed 1980. Trad. Genaro R. Carrio.

HERRENDORF, Daniel E. Derechos Humanos y Viceversa. México, CNDH, 1991.

---Comp. Teoría General y Política de los Derechos Humanos, México. CNDH, 1991.

KELSEN, Hans. ¿Qué es la justicia?. México, Distribuciones Fontanamara. 2ª Ed. 1992.

LASSALLE, Ferdinand. ¿Qué es una Constitución?. México. Ed. Colofón, 1990.



LEGAZ y LACAMBRA, Luis. La noción jurídica de la persona humana y los derechos del hombre. Madrid. Revista de estudios políticos. Nueva época. No. 75. Nov. 1991.

LIONS, Monique. Los Derechos Humanos en la Historia y en la Doctrina, en "Veinte años de evolución de los Derechos Humanos". México, UNAM, 1974.

LOEWENSTEIN, Karl. Las Libertades Civiles en los Países Anglosajones, en "Veinte años de Evolución de los Derechos Humanos", UNAM, México, 1974. P. 541.

MARGADANT, Guillermo F. Panorama de la Historia Universal del Derecho. México, Miguel A. Porrúa, 2ª Ed. 1983.

MALEM SEÑA, Jorge F. Concepto y Justificación de la Desobediencia Civil. Barcelona, Ed. Ariel. 1988.

MUGUERZA, Javier et Al. El fundamento de los Derechos Humanos. Madrid. Ed. Debate 1989.

NAVARRETE, Tarcisio et At. Los Derechos Humanos al alcance de todos. México, Diana 2ª Ed., 1992.

PATTARO, Enrico. Elementos para una Teoría del Derecho. Madrid. Ed. Debate, 1986.

PECES-BARBA, Gregorio. Derecho Positivo de los Derechos Humanos. Madrid. Ed. Debate, 1987.

---Introducción a la Filosofía del Derecho. Madrid. Ed. Debate, 1984.

PEREZ LUÑO, Antonio E. Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución. Madrid. Ed. Tecnos, 1986.

---La fundamentación de los Derechos Humanos. En, la revista de estudios políticos. Madrid. Nueva época. 1983.

PREDIERI, Alberto et Al. La Constitución Española de 1978. Madrid. Ed. Civitas, 1984.

RADBRUCH, Gustav. Introducción a la filosofía del Derecho. FCE, México, 1985.

RECASENS SICHES, Luis. Tratado General de Filosofía del Derecho. Ed. Porrúa, México, 1986.

RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Jesús. Estudios sobre Derechos Humanos. Aspectos Nacionales e Internacionales. CNDH, México, 1991.

ROSS, Alf. El Derecho y la Justicia. Madrid. Ed. Debate, 1991.

ROWAT, Donald C. El Ombudsman. México, Fondo de Cultura Económica, 1ª Ed. en español, 1973.

SALOMON DELGADO, Luis Ernesto. El Ombudsman. Ed. Universidad de Gadalajara, México, 1992.

SECRETARIA de GOBERNACION. Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. México, 1989.

SIEYES, Emmanuel. ¿Qué es el Tercer Estado?. México, UNAM, 1983.

TAMAYO Y SALMORAN, Rolando. La ciencia del Derecho y el Ideal Político. UNAM, México, 1989.

TENA RAMIREZ, Felipe. Las Constituciones de 1857 y 1917 en la trayectoria constitucional de México, en "Boletín de Información Jurídica". Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1957.

---La función del amparo mexicano en la protección internacional de los Derechos Humanos, en "La protección internacional de los Derchos del Hombre. Balance y Perspectivas". UNAM, México, 1983.

---Leyes Fundamentales de México, 1808-1985. Ed. Porrúa, México, 1985.

TRAVIESO, Juan A. Derechos Humanos y derecho internacional. Buenos Aires. Ed Heliastra, 1990.

TRUEBA-URBINA, Alberto. Derecho Social Mexicano. México. Ed. Porúa, 1978.

TRUYOL Y SERRA, Antonio. Los Derechos Humanos. Madrid, 3ª Ed. Técnos, 1ª Reimp. 1984.

VENEGAS ALVAREZ, Sonia. Orígen y Devenir del Ombudsman. ¿Una institución encomiable?. UNAM, México, 1988.

## LEGISLACION NACIONAL

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México Ediciones Andrade, 1989.

Ley de Amparo, México, Ediciones Andrade, 1989.

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Ley Federal de la Reforma Agraria, México, Ediciones Andrade, 1989.

Ley Feneral de Bienes Nacionales, México, Ediciones Andrade, 1989.

Ley Federal para prevenir y sancionar la Tortura, México, Ediciones Andrade, 1989.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servicios Públicos, México, Ediciones Andrade, 1989.

Código Civil para el Distrito Federal, México, Ediciones Andrade, 1989.

Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, México, Ediciones Andrade, 1989.

Ley del Indulto para los reos de los Fueros Militar, Federal y del orden Común del D.F. y Territorios Federales, México, Ediciones Andrade, 1989.

Ley de Normas Mínimas para la Readaptación Social de sentenciados, México, Ediciones Andrade, 1989.

Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

## LEGISLACION INTERNACIONAL

Declaración Universal de los Derechos Humanos, Resolución 217 (III) de la Asamblea General de la ONU, 10 de diciembre de 1948.

Pacto Internacional de los Derechos Humanos, Sociales y Culturales, Resolución 2200 (XXI) de la Asamblea General de la ONU, 16 de diciembre de 1966.

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, Resolución 2200 (XXI) de la Asamblea General de la ONU, 18 de diciembre de 1966.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Bogotá, Novena Conferencia Internacional Americana, 1948.

Convención Americana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969.

Convención Europea para la protección de Derechos Humanos, y Libertades fundamentales, Roma Italia, 4 de noviembre de 1950.

Declaración de las Naciones Unidas sobre eliminación de todas las formas de discriminación racial, Resolución 1904 (XVIII) de la Asamblea General de la ONU, 20 de noviembre de 1963.

Convención sobre la abolición de la esclavitud, Ginebra Suiza, 25 de septiembre de 1926.

Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, Nueva York, 3 de marzo de 1953.

Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer, Resolución 2263 (XXII) de la Asamblea General de la ONU, 7 de noviembre de 1967.

Declaración de los Derechos del Niño, Resolución 1386 (XIV) de la Asamblea General de la ONU, 20 de noviembre de 1959.

Reglas Mínimas para el tratamiento de todas las personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Resolución 3452 (XXX) de la Asamblea General de la ONU 9 de diciembre de 1975.

Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social, Resolución 2542 (XXIV) de la Asamblea General de la ONU, 11 de diciembre de 1969.

Declaración sobre la utilización del progreso científico y tecnológico en interés de la paz y en beneficio de la humanidad, Resolución 3384 (XXX) de la Asamblea General de la ONU, 10 de noviembre de 1975.

## RECOMENDACIÓN 27/93

**SÍNTESIS:** La quejosa no ha recibido del ISSSTE el inmueble de su propiedad, a pesar de existir sentencia ejecutoriada al respecto. Dentro del juicio 118/89 el Juez Segundo de Distrito en Materia Civil en el Estado de Jalisco dictó sentencia en la que condenó al ISSSTE la devolución y entrega del inmueble materia de arrendamiento. Dicha resolución causó ejecutoria el 22 de enero de 1991. Se recomendó la inmediata devolución del inmueble propiedad de la señora Elpidia Ochoa de Riebeling y se iniciara el procedimiento administrativo que correspondiera para determinar la responsabilidad de quienes no han cumplido con la sentencia de referencia.

México, D. F., a 4 de marzo de 1993

### Caso de la C. Elpidia Ochoa de Riebeling

C. Ing. Gonzalo Martínez Corbalá,  
Director General del Instituto de Seguridad  
y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

Muy distinguido señor Director General:

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, con fundamento en el artículo 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 1o. y 6o. fracciones II y III; 15, fracción VII; 24 fracción IV; 44, 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, publicada en el Diario oficial de la Federación el día 29 de junio de 1992, ha examinado los elementos contenidos en el expediente CNDH/121/92/JAL/3520, relacionados con la queja interpuesta por el señor Manuel Eduardo Luna Osuna en representación de la señora Elpidia Ochoa de Riebeling, y vistos los siguientes:

### I.- HECHOS

1. Con fecha 29 de mayo de 1992, se recibió en esta Comisión Nacional el escrito de queja suscrito por el señor Manuel Eduardo Luna Osuna, apoderado general judicial para pleitos y cobranzas de la señora Elpidia Ochoa de Riebeling, denunciando diversos hechos que pudieran ser constitutivos de violaciones a los Derechos Humanos de la señora de Riebeling, cometidos por autoridades del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en lo sucesivo ISSSTE.

En el escrito de queja, el señor Manuel Eduardo Luna Osuna expresó que, como apoderado de la seño-

ra Ochoa viuda de Riebeling, siguió juicio ordinario civil en contra del ISSSTE a fin de obtener la desocupación y entrega de un inmueble propiedad de su mandante y dado en arrendamiento a esa Institución, ubicado en la avenida Vallarta No. 1049, de la ciudad de Guadalajara, Jalisco. Dicho juicio se registró bajo el número de expediente 128/89, en el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Civil en el Estado de Jalisco. Hizo notar que el inmueble materia del litigio, ocupado por el ISSSTE, funciona como centro cultural y no se llevan a cabo labores propiamente asistenciales.

Expresó el señor Manuel Luna Osuna que el mencionado juicio, previos sus trámites legales, se resolvió por sentencia de fecha 6 de agosto de 1990, condenándose al ISSSTE a la devolución y entrega del inmueble materia de arrendamiento, al pago de rentas y al pago de costas judiciales. La resolución causó ejecutoria con fecha 18 de septiembre de 1990, al transcurrir el término de treinta días que la ley concede a la parte demandada para que voluntariamente cumpliera con la sentencia de mérito dictada por el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Civil, sin que se diera cumplimiento a lo ordenado por la misma. Por lo anterior el quejoso solicitó ante el propio Juzgado Segundo de Distrito en Materia Civil se procediera a la ejecución de la sentencia y se practicara el lanzamiento del inmueble, pero la autoridad que conoció del juicio, resolvió con fecha 22 de enero de 1991 que no había lugar a la ejecución de la sentencia en contra del ISSSTE, invocando al respecto el artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Frente a la circunstancia antes señalada, el quejoso interpuso el recurso de apelación ante el Segundo Tribunal Unitario del Tercer Circuito, formándose el Toca 891, mismo que se resolvió mediante sentencia dictada con fecha 20 de septiembre de 1991, en la cual se confirmó el proveído de fecha 22 de enero, dictado

por el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Civil. Sin embargo el Juez señaló que lo procedente era que el interesado gestionara la ejecución o cumplimiento del fallo dictado en su favor, directamente con el superior jerárquico del Delegado Estatal del ISSSTE.

En atención a lo dispuesto por el Tribunal Unitario, el quejoso procedió a llevar a cabo por conducto del juez natural, el requerimiento al Director del ISSSTE para que éste ordenara al Delegado Estatal procedería a cumplir con la sentencia. El requerimiento se llevó a cabo en la ciudad de México, D.F., el día 2 de diciembre de 1991. No obstante lo anterior, hasta la fecha no se ha cumplido con la sentencia pronunciada por el Juez Segundo de Distrito en Materia Civil dentro del expediente 128/89.

Agregó el quejoso que por lo antes expuesto, su mandante, la señora Elpidia Ochoa viuda de Riebeling, ha sido seriamente perjudicada en su patrimonio, ya que no puede disponer de su inmueble, no obstante existir una sentencia ejecutoriada a su favor, por lo cual considera que se violan sus Derechos Humanos.

Anexo a su escrito de queja, el señor Manuel E. Luna Osuna remitió diversa documentación para acreditar los actos constitutivos de la queja, documentos que serán precisados en el capítulo de EVIDENCIAS de esta Recomendación.

2. A efecto de allegarse mayores elementos y determinar sobre el expediente motivo de queja, esta Comisión Nacional, mediante oficio 13692 de fecha 20 de julio de 1992, solicitó del licenciado Javier Moctezuma Barraquán, Subdirector General Jurídico del ISSSTE, un informe sobre el estado que guardaba el cumplimiento de la sentencia dictada por el Juez Segundo de Distrito en Materia Civil en el Estado de Jalisco, dentro del expediente 128/89, y en su caso, copia simple de los documentos que acreditaran la entrega del inmueble, así como todo aquello que permitiera a esta Comisión Nacional valorar debidamente los hechos motivo de queja. En respuesta, con oficios SGJ/1124/92 y SGJ/1126/92 de fecha 12 de agosto de 1992, el licenciado Javier Moctezuma Barraquán, Subdirector General Jurídico del ISSSTE, remitió a este organismo información sobre la queja interpuesta ante esta Comisión Nacional por el señor Manuel E. Luna Osuna, documentos que asimismo serán precisados en el apartado de EVIDENCIAS del presente documento.

3. Con fecha 11 de junio, 25 de agosto y 28 de septiembre de 1992, en reuniones de trabajo sostenidas en las oficinas de esta Comisión Nacional con autoridades de la Subdirección General Jurídica del ISSSTE, se trató la queja presentada por el señor Manuel E. Luna Osuna, y se solicitó información sobre la entrega del inmueble por parte de ese Instituto, a la señora Elpidia Ochoa viuda de Riebeling. Al respecto los funcionarios del ISSSTE indicaron que girarían instrucciones para que se reunieran mayores datos sobre el caso y que, posteriormente, comunicarían a esta Comisión Nacional los resultados de la investigación.

4. Con fecha 11 de noviembre de 1992, un visitador adjunto de esta Comisión Nacional solicitó, vía telefónica, información relativa a la queja planteada a la Subdirección General Jurídica del ISSSTE; la respuesta fue en el sentido de que hasta el momento no se contaba con información actualizada.

5. Con fecha 15 de diciembre de 1992, el visitador adjunto a cargo del asunto en esta Comisión Nacional, solicitó vía telefónica información al señor Manuel E. Luna Osuna, sobre la restitución del inmueble materia de la queja, así como del posible convenio que hubiera podido celebrarse con el ISSSTE, habiéndose informado que el inmueble aún no había sido entregado, ni existía ninguna oferta o contrapropuesta por parte del ISSSTE.

## II. EVIDENCIAS

En este caso las constituyen:

A) El escrito de queja presentado ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, al que se hizo referencia en el capítulo de HECHOS, al cual se anexaron los siguientes documentos:

1. Copia del escrito de demanda presentado por el señor Manuel E. Luna Osuna en representación de la señora Elpidia Ochoa viuda de Riebeling, ante el Juzgado de Distrito en Materia Civil en el Estado de Jalisco, con fecha 8 de diciembre de 1989, quien ocurrió por la Vía Civil Ordinaria Federal a solicitar la restitución del inmueble dado en arrendamiento al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ubicado en la Avenida Vallarta No. 1049, de la ciudad de Guadalajara, Jalisco.



2. Copia del escrito de contestación de la demanda, presentado por el licenciado Sócrates Huerta Granados en representación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de fecha 30 de marzo de 1990.

3. Copia de la sentencia dictada por el Juez Segundo de Distrito en Materia Civil en el Estado de Jalisco dentro del juicio 128/89, con fecha 6 de agosto de 1990, en cuyo considerando tercero se asienta que: "La actora Elpidia Ochoa de Riebeling, acreditó la terminación del contrato de arrendamiento que celebró como arrendadora, el 16 de noviembre de 1984, y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, como arrendatario, en relación con la finca marcada con el número 1049 de la Avenida Vallarta, en el Sector Juárez en esta ciudad, por el término de cuatro años, contados a partir del uno de diciembre de 1984, y concluyendo precisamente el 30 de noviembre de 1988, suscribiéndose posteriormente diverso contrato aceptado por el arrendador como próroga por un año...feneciendo el 30 de noviembre de 1989."

En los resolutivos Segundo y Tercero de la sentencia de mérito, se señala que:

"La actora probó su acción, en tanto que la demandada no probó sus excepciones, ni le prosperó la reconvencción que planteó."

"Por haber fenecido el término fijado en el contrato de arrendamiento celebrado por Elpidia Ochoa de Riebeling como arrendadora y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para (sic) los Trabajadores del Estado, como arrendatario, representada por el licenciado Enrique Martínez Macías en su carácter de Delegado Estatal, respecto de la finca marcada con el número 1049 de la Avenida Vallarta, en el Sector Juárez de esta ciudad, se ordena a la demandada a devolver y entregar materialmente el inmueble arrendado a la actora, dentro de los treinta días siguientes a que cause ejecutoria esta resolución y en los términos pactados."

Condenando asimismo al ISSSTE, al pago de las rentas adeudadas a partir del mes de diciembre de 1989 y de las costas judiciales.

4. Copia de los siguientes proveídos dictados por el Juez Segundo de Distrito en Materia Civil en el Estado de Jalisco, dentro del juicio 128/89:

— Proveído de fecha 18 de septiembre de 1990, mediante el cual se hizo saber a las partes que el Primer Tribunal Unitario del Tercer Circuito, al resolver el recurso de apelación interpuesto por el ISSSTE, contra la sentencia definitiva dictada dentro del juicio referido, declaró desierto dicho recurso de apelación, quedando firme la resolución dictada el día 6 de agosto de 1990.

— Proveído de fecha 22 de enero de 1991, mediante el cual se declaró que la sentencia dictada dentro del expediente 128/89, causó ejecutoria para todos los efectos de ley.

En dicha resolución se señaló que "en cuanto a que se ponga en posesión material y jurídica a su mandante de la finca materia del presente juicio, indíquesele que no ha lugar, toda vez que el precepto invocado en primer término -el artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles- establece que no procederá mandamiento de ejecución en contra de Instituciones de la Administración Pública de la Federación..."

— Proveído de fecha 23 de enero de 1991, en el cual consta la notificación por rotulón de la ejecutoria causada por la sentencia definitiva del juicio de referencia.

5. Copia del escrito de fecha 11 de febrero de 1991, mediante el cual el señor Manuel E. Luna Osuna, solicitó al Juzgado Segundo de Distrito se requiriera al Delegado del ISSSTE en el Estado de Jalisco, diera cumplimiento a la sentencia dictada por esa autoridad Federal.

6. Copia del proveído de fecha 15 de febrero de 1991, en el cual se ordenó requerir al representante legal del ISSSTE, para que dentro del término de tres días diera cumplimiento a la sentencia dictada en el juicio 128/89, con fecha 6 de agosto de 1990. Dicho auto precisa en relación al requerimiento, "sin que proceda hacerlo de manera personal al Delegado, toda vez que la parte demandada, lo es el Instituto mencionado".

7. Copia del escrito presentado por el quejoso con fecha 24 de junio de 1991, por virtud del cual solicitó nuevamente al Juez Segundo de Distrito se ordenara la ejecución de la sentencia dictada dentro del juicio 128/89; así como del proveído que resolvió dicha solicitud.

8. Copia del recurso de apelación interpuesto en contra del auto de fecha 27 de junio, que negó la ejecución de la sentencia dictada dentro del juicio 128/89, mismo que dio lugar al Toca 8/91.

9. Copia de la sentencia de fecha 20 de septiembre de 1991, dictada por el Segundo Tribunal Unitario del Tercer Circuito, dentro del Toca 8/91, en la que se confirmó que no hubo lugar a la ejecución de la sentencia que solicitó el señor Manuel E. Luna Osuna. Sin embargo, en el considerando II de la resolución comentada, se expresa que aún cuando "la única excepción a la regla de igualdad, es precisamente la contenida en el artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles, misma que impide cualquier ejecución que se pretenda realizar en contra de una Dependencia de la Administración Pública, sin embargo el mismo dispositivo legal antes referido, claramente dice en su párrafo segundo, que las resoluciones dictadas en contra de las Instituciones, Servicios y Dependencias de la Administración Pública de la Federación y de las Entidades Federativas, serán cumplimentadas por las autoridades correspondientes, dentro de los límites de sus atribuciones, y en el presente caso que nos ocupa, la resolución que se pretende ejecutar, debe ser notificada directamente al Director General de la Institución arrendataria, para que dentro de la órbita de sus facultades, proceda a cumplirla, sin que en ningún caso pueda librarse mandamiento de ejecución o providencia de embargo. Ante esta disposición tan terminante, resulta de notoria evidencia que tratándose de la ejecución de una sentencia la autoridad judicial, sólo debe comunicar dicha resolución al Director General de esa dependencia, para que proceda a cumplirla, con arreglo a sus facultades...".

10. Copia del exhorto 213/91, girado por la Juez Segundo de Distrito en Materia Civil en el Estado de Jalisco, al Juzgado de Distrito en Materia Civil del Distrito Federal en turno, para efectos de acatar la resolución del Tercer Tribunal Unitario de Circuito, dictada dentro del Toca 8/91, y a solicitud expresa del promovente, comunicar al Director General del ISSSTE con residencia en la ciudad de México, Distrito Federal, la sentencia definitiva de fecha 6 de agosto de 1990, para que dentro de los límites de sus atribuciones ordenara al Delegado de la Institución demandada, con domicilio en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, el cumplimiento a la sentencia dictada dentro del juicio 128/89, dentro del término de treinta días concedido en la sentencia.

11. Copia de la cédula de notificación al ISSSTE, de fecha 3 de diciembre de 1991, por la cual se le hizo saber el contenido del exhorto 213/91, anexando copia simple de los provididos de fechas 30 de octubre y 2 de diciembre de 1991, así como del testimonio de resolución en copia debidamente certificada, dictada por el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Civil de Jalisco, el día 6 de agosto de 1990 y ejecutoria del 12 de septiembre de 1990, dictada por el Primer Tribunal Unitario del Tercer Circuito.

B) Oficio SGJ/1124/92 firmado por el licenciado Javier Moctezuma Barragán, Subdirector General Jurídico del ISSSTE, dirigido al doctor Luis Mario Santana Cobián, Delegado Estatal del ISSSTE en Jalisco, mediante el cual le solicitó información sobre el estado del asunto y la documentación correspondiente, con la finalidad de obsequiar cumplida y oportunamente el requerimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

C) Oficio SGJ/1126/92, firmado por el licenciado Javier Moctezuma Barragán, Subdirector General Jurídico del ISSSTE, mediante el cual en vía de respuesta, remitió el informe que rindió el doctor Luis Mario Santana Cobián, Delegado del Instituto en el Estado de Jalisco, según oficio 14.2/375, en el cual reconoce como ciertos los hechos motivo de queja en todos sus términos, haciendo constar que:

"El 30 de octubre de 1991, a solicitud de la promovente se dictó un acuerdo en el que se ordena hacer saber al Director General del Instituto la sentencia definitiva de 6 de Agosto de 1990, la cual fue declarada firme por el Primer Tribunal Unitario del Tercer Circuito mediante resolución de 12 de septiembre del mismo año, para que dentro del límite de sus atribuciones ordene al Delegado de la Institución demandada el cumplimiento a la sentencia dentro del término de 30 días, por lo cual se ordenó girar exhorto al C. Juez de Distrito en Materia Civil en Turno en la Ciudad de México, D. F. Dicho acuerdo fue notificado con fecha 3 de diciembre del pasado año -1991- por conducto de la Pasante de Derecho Trinidad Cárcamo en la Subdirección General Jurídica."

"A partir de esa fecha -3 de diciembre de 1991- se dieron instrucciones al C. Lic. Luis Octavio Márquez Martínez, Subdelegado de Servicios Sociales y Culturales para que alquilara un nuevo local apropiado a las

necesidades del Centro Cultural en cuestión, con el fin de no interrumpir el servicio que se viene prestando en la finca materia del litigio."

"Con esta fecha -5 de agosto de 1992- estoy reiterando dichas instrucciones para que se agilice la búsqueda del local mencionado."

Agregó que se han hecho gestiones ante la propietaria del inmueble para que se acepte continuar arrendando o para que se celebre contrato de compraventa, quien se ha negado.

### III.- SITUACIÓN JURÍDICA.

Con fecha 6 de agosto de 1990, se dictó sentencia por el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Civil en el Estado de Jalisco, en la que se condenó al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a entregar el inmueble arrendado, a su propietaria la señora Elpidia Ochoa de Riebeling.

La sentencia causó ejecutoria con fecha 18 de septiembre de 1990, habiendo sido declarada firme por el Primer Tribunal Unitario del Tercer Circuito mediante resolución del 12 de septiembre de 1990.

En el mes de enero de 1991, el quejoso solicitó al Juez Segundo de Distrito la ejecución de la sentencia dictada dentro del expediente 128/89, resolviéndose con fecha 22 de enero del mismo año.

El 11 de febrero de 1991, el quejoso demandó la ejecución de la sentencia ante el juez natural, dictándose resolución con fecha 15 de febrero. Dicha solicitud fue nuevamente presentada ante la propia autoridad, con fecha 24 de junio de 1991; el juez del conocimiento resolvió el día 27 del mismo mes y año.

El quejoso interpuso recurso de apelación en contra del auto dictado por el Juez Segundo de Distrito el 27 de junio de 1991, formándose el Toca 8/91, mismo que fue resuelto por el Segundo Tribunal Unitario del Tercer Circuito, el 20 de septiembre de 1991.

La sentencia dictada dentro del expediente 128/89 fue debidamente notificada tanto a la Dirección General del ISSSTE, como a la Delegación Estatal del Instituto, con fecha 3 de diciembre de 1991, sin que hasta la fecha se haya dado cumplimiento

to a dicho mandamiento del Poder Judicial Federal.

### IV.- OBSERVACIONES.

De las constancias que obran en esta Comisión Nacional, se desprenden las siguientes observaciones:

1. Ha quedado demostrado fehacientemente que el ISSSTE fue condenado a la devolución y entrega material del inmueble propiedad de la señora Elpidia Ochoa viuda de Riebeling, mediante sentencia de fecha 6 de agosto de 1990, y que ésta causó ejecutoria con fecha 12 de septiembre del propio año, según resolución del Primer Tribunal Unitario del Tercer Circuito.

Asimismo, las autoridades del Instituto han reconocido en forma expresa que a pesar de estar debidamente notificadas de la sentencia relacionada, no han acatado lo dispuesto por la misma.

2. Una vez que la resolución de mérito causó estado, constituyéndose en cosa juzgada, la agraviada promovió incidente de ejecución, resuelto en apelación, en el sentido de determinar que no había lugar a librar el mandamiento de ejecución o providencia de embargo respectivo de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 4o. del Código de Procedimientos Civiles.

No obstante lo anterior, en dicha resolución definitiva el magistrado ponente destaca el hecho de que la sentencia debe ser notificada y cumplida por parte de la autoridad. Resulta claro que no es óbice para ello la falta de mandamiento de ejecución, pues la teleología de una resolución definitiva es garantizar el principio de seguridad jurídica, más aún cuando la agraviada obtuvo resolución favorable a sus intereses y se agotaron todos los recursos legales procedentes para cumplir dicha sentencia, sin que ésta de manera inexplicable sea cumplida. Esta situación es a todas luces contraria a Derecho, pues coloca a la agraviada en completo estado de indefensión ante la negativa reiterada y sistemática por parte del ISSSTE.

No puede admitirse que una de las partes en el juicio, aún teniendo el carácter de autoridad, pretenda incumplir la resolución dictada por el más Alto Tribunal, lo contrario implicaría interpretar en sentido restrictivo las facultades jurisdiccionales de dicho Tribunal, quedando burlada la respetabilidad de sus fallos, puesto que el cumplimiento de los mismos es de interés público.

Sin entrar al estudio del artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles, es claro que ninguna norma de carácter adjetivo puede estar por encima de la verdad jurídica contenida en una sentencia ejecutoriada. Como puede apreciarse, el mismo artículo refrenda la obligatoriedad de cumplir con las sentencias dictadas en contra, según lo dispuesto por la propia norma citada en su segundo párrafo, que a la letra dice:

Art. 4o. "Las instituciones, servicios y dependencias de la administración pública de la Federación y de las entidades federativas tendrán, dentro del procedimiento judicial, en cualquier forma en que intervengan, la misma situación que otra parte cualquiera; pero nunca podrá dictarse, en su contra, mandamiento de ejecución ni providencia de embargo, y estarán exentos de prestar las garantías que este Código exija a las partes."

"Las resoluciones dictadas en su contra serán cumplimentadas por las autoridades correspondientes, dentro de los límites de sus atribuciones."

El precepto citado, según la exposición de motivos del Código de la materia, contiene la única excepción a la regla de la igualdad, misma que se justifica únicamente "porque no es posible que los Órganos del Poder se coaccionen a sí propios, y es imposible, dentro del Estado, que haya un poder superior al mismo Poder estatal", pero en forma alguna se alienta la posibilidad de que los fallos emitidos por el Poder Judicial Federal se conviertan en letra muerta conculcando por sí, los Derechos Humanos que protege una sentencia que ha causado ejecutoria y que conforme al artículo 354 de la ley adjetiva es la verdad legal, contra la cual no se admite recurso ni prueba en contrario.

En el caso que nos ocupa, de no cumplirse con la sentencia, se conculca el derecho de propiedad de la agraviada, señora Elpidia Ochoa viuda de Riebeling, quien no puede gozar de los elementos esenciales de la propiedad, como lo son el *ius utendi, fruendi y abutendi*, en detrimento de su patrimonio, es decir, con la posibilidad de usar, disfrutar y aún contravenir la conservación de bien en cuestión.

3. Por cuanto hace a la afirmación hecha por el Delegado Estatal, en relación a que el ISSSTE ha realizado gestiones a fin de que el inmueble materia de la sentencia le continúe siendo arrendado, o en su caso

vendido, señalando como contradicción que la agraviada haya manifestado su deseo de vender, ello resulta irrelevante puesto que no existe norma alguna que obligue al propietario de un bien a venderlo a persona determinada, encontrándose por lo tanto en libertad de retener la propiedad del inmueble o venderlo a persona distinta del Instituto.

Por lo anteriormente expuesto, esta Comisión Nacional de Derechos Humanos se permite formular a usted, señor Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con todo respeto, las siguientes:

#### V.- RECOMENDACIONES

PRIMERA.- Se ordene a quien corresponda la inmediata devolución del inmueble sito en la avenida Vallarta No. 1049, de la ciudad de Guadalajara, Jalisco, propiedad de la señora Elpidia Ochoa de Riebeling.

SEGUNDA.- Se inicie el procedimiento administrativo que corresponda en contra de quienes han dejado de cumplir la sentencia dentro del juicio 128/89, ante el Juzgado Segundo de Distrito en Jalisco, a pesar de las instrucciones que girara al respecto el Director General del ISSSTE.

TERCERA.- De conformidad en el artículo 46 párrafo II, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos solicito a usted que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, nos sea informada dentro del término de 15 días hábiles siguientes a esta notificación. Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, solicito a usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la recomendación se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la Recomendación.

La falta de presentación de pruebas dará lugar a que se interprete que la presente Recomendación no fue aceptada, quedando la Comisión Nacional de Derechos Humanos para hacer pública esta circunstancia.

Atentamente,  
El Presidente de la Comisión Nacional

México, D.F. a 12 de abril de 1993

Almirante Cgdem Luis Carlos Ruano Angulo,  
Secretario de Marina

Dr. Jorge Carpizo,  
Procurador General de la República

Muy distinguidos señores:

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 1o. y 15, fracción VII; 24 fracción IV; 44 y 45, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de junio de 1992, ha examinado los elementos contenidos en los expedientes CNDH/122/92/OAX/5974.002, CNDH/122/92/OAX/5974.003 y CNDH/122/92/OAX/5974.004., acumulados al primero de ellos, relacionados con la queja interpuesta por el C. Cirilo Bailón Martínez en representación del Centro de Derechos Humanos Tepeyac, y vistos los siguientes:

## I. ANTECEDENTES

La Comisión Nacional de Derechos Humanos recibió, con fecha 18 de septiembre de 1992, tres escritos firmados por el C. Cirilo Bailón Martínez, en los que expresó probables violaciones a los Derechos Humanos cometidas en agravio de los CC. Felipe y Filogonio de apellidos Oviedo Ávila, Pedro Gijón Lobo, Víctor Espinoza Quintero y de los menores Luciano y Álvaro de apellidos Espinoza Valle, todos indígenas Huaves miembros de la comunidad de San Mateo del Mar, Oaxaca.

Señaló el quejoso que el día 9 de septiembre de 1992 como a las 10:00 de la mañana, llegaron al domicilio del señor Víctor Espinoza Quintero "un grupo de personas uniformadas al parecer miembros de la Se-

cretaría de la Defensa Nacional que venían siguiendo" a sus menores hijos "Isauro de 4 años, Álvaro de 14 años y Luciano de 16, quienes se encontraban en la playa tirando (*sic*) sus anzuelos". Los uniformados penetraron a su domicilio "sin pedir permiso" preguntando ¿dónde están los huevos de tortuga? para luego ordenarles que subieran a una camioneta color pardo (*sic*) con matrícula AMZ-20308; los trasladaron a una playa cercana al pueblo de San Pablo Huilotepec, en donde los tuvieron sentados en la arena caliente por más de dos horas, interrogándolos sobre los huevos de tortuga que supuestamente tenían en su poder. Luego del interrogatorio, los soltaron bajo la amenaza de que "por ser la primera vez (los) soltaban, pero si (los) agarraban (*sic*) otra vez les iba a ir mal".

En lo tocante a los CC. Felipe y Filogonio de apellidos Oviedo Ávila, el quejoso refirió que el día 10 de septiembre de 1992, como a las 2:00 de la tarde, fueron detenidos por un grupo de personas uniformadas (*sic*) miembros de la Secretaría de la Defensa Nacional, debido a que levantaron (*sic*) una tortuga "para ayudarlo a poner sus huevos, porque así es la costumbre". Según se señala en el escrito de queja, los interrogaron sobre su intención de matar a la tortuga y respecto a los huevos de ésta, contestando los CC. Oviedo Ávila "que si hubieramos sacado (*sic*) los huevos iba a ser para consumo familiar por que nosotros somos pobres... nosotros somos pescadores que es nuestro único medio de subsistencia..."; los condujeron a la playa y los tuvieron sentados por espacio de una hora en la arena caliente. Después de ello, los familiares de los señores Oviedo Ávila acudieron ante el comandante de los uniformados para solicitarle que los dejara en libertad, indicándole éste que "al rato", que regresaran a su casa y que los llevarían a Salina Cruz. Como a las 4:30 de la tarde los trasladaron a Salina Cruz y los tuvieron "dando vueltas por todo Salina Cruz hasta las 8 de la noche que los entregaron (*sic*) a la guardia de la Secretaría de Marina". Agregó el quejoso que antes de

ponerlos a resguardo en las instalaciones de la citada Secretaría, los amenazarán con llevar al cerro (*sic*) y "allí les iban a dar seis balazos". Permanecieron en dicho lugar hasta las 13:00 horas del día siguiente y posteriormente los presentaron ante el Ministerio Público Federal quien los interrogó, dejándolos en libertad a las 15:00 del día 11 de septiembre.

Finalmente, por lo que hace a la detención del C. Pedro Gijón Lobo, señaló el quejoso que ésta tuvo lugar a las 4:00 de la mañana del día 12 de septiembre de 1992, en un lugar cercano a la playa de la Boea Grande, San Mateo del Mar, siendo puesto a disposición del Ministerio Público Federal con sede en Salina Cruz, a las 7:00 de la mañana del mismo día, bajo la acusación de ser traficantes de huevos de tortuga; sus familiares intentaron hablar con él pero les fue negada la autorización.

El día 13 de septiembre, representantes del Centro de Derechos Humanos Tepeyac solicitaron al Representante Social Federal "que fuera benévolo con el C. Pedro Gijón Lobo ya que es indígena huave y no habla español..." El día 14 de septiembre el inculcado fue dejado en libertad bajo fianza por la cantidad de un millón de pesos, manifestando el Ministerio Público Federal que ésta ascendía a dos millones de pesos, "pero habían ido unas personas de Derechos Humanos, entonces era nada más un millón".

En virtud de lo anterior, la Comisión Nacional de Derechos Humanos a través de sus abogados adscritos a la Primera Visitaduría General, realizó una visita a la población de San Mateo del Mar, Oaxaca, los días 30 de septiembre y 1 de octubre de 1992, emitiendo los oficios 199362 y 19363 de fecha 30 de septiembre de 1992, dirigidos al C. Vicealmirante CGDEM Comandante Manuel Zermeño del Peón, Jefe de la Vigésima Zona Naval con sede en Salina Cruz, Oax., y al C. licenciado Alberto Linares Bernet, Subdelegado General Área Foránea de la Procuraduría General de la República, con residencia en la misma ciudad, informándoles de la presencia del personal de esta Comisión Nacional en su jurisdicción y del objeto de la visita, además de solicitarles su más amplia colaboración.

De las investigaciones realizadas, consistentes en las declaraciones y testimonios rendidos por los presuntos agravados a través de traductores proporcionados por el Centro de Derechos Humanos Te-

peyac, en virtud de que son indígenas que hablan el idioma huave; en bsinformes proporcionados mediante entrevistas directas con el Capitán de Navío del Cuerpo General DEM Jorge F. Duarte Rosado, Jefe de estado Mayor de la Vigésima Zona Naval, con sede en Salina Cruz, Oax., con el licenciado Mario Luviano Ruiz, Ministerio Público Federal titular de la Subdelegación General Área Foránea de la Procuraduría General de la República, con residencia en Salina Cruz, Oax., con el C. Paulino Avendaño Salomón, Presidente Municipal de San Mateo del Mar, Oax., y con el C. Felipe Oviedo Salazar, Secretario del Ayuntamiento del mismo municipio, así como en la inspección ocular de los lugares en donde se realizaron las detenciones motivo de queja, se desprende lo siguiente:

- a) Las detenciones sufridas por los CC. Felipe y Filogonio de apellidos Oviedo Ávila, Pedro Gijón Lobo, Víctor Espinoza Quintero y los menores Álvaro y Luciano de apellidos Espinoza Valle, fueron realizadas por elementos de la Armada de México pertenecientes a la Secretaría de Marina, quienes durante un operativo denominado Chimpchua 92/XIV, implementado por la Vigésima Zona Naval, con sede en el Puerto de Salinas Cruz, Oax., en contra del narcotráfico, sorprendieron a varios pobladores de la comunidad de San Mateo del Mar en las playas cercanas a la zona de desove de la tortuga marina, perteneciente a la especie golfina, zona que por disposición de la Secretaría de Pesca, en coordinación con el Gobierno del estado de Oaxaca y con la Secretaría de Marina, es custodiada por elementos de la Armada de México para proteger la conservación de las especies de tortuga marina que se encuentran en extinción.
- b) En el caso de los hermanos Oviedo Ávila, la detención obedeció al hecho de que fueron encontrados en el momento que ayudaban a una tortuga marina para que regresara al mar, haciendo presumir a los elementos de la Armada la intención de apoderarse de los huevos de tortuga depositados por el animal en la arena.
- c) En relación a la detención del C. Pedro Gijón Lobo, ésta tuvo su origen al haberlo encontrado en posesión de 102 huevos de tortuga marina cuando los elementos de la Armada realizaban una ronda de rutina por la laguna de Boca Grande, cercana al Municipio de San Mateo del Mar.
- d) Por lo que hace a la detención del C. Víctor Espinoza Quintero y sus menores hijos Luciano y Álvaro, se

motivó al ser encontrados los citados menores por elementos de la Armada cuando se dirigían a una laguna entre las playas de desove de la tortuga marina y su domicilio. Según dicho del menor Luciano, se dirigían a "pescar en la laguna", llevando consigo una canasta conteniendo camarón para ser utilizado como carnada. Al ser requeridos por los elementos de la Armada sobre la procedencia del camarón, los menores los condujeron a su domicilio para que se cercioraran de la actividad pesquera de su padre a quien le solicitaron mostrara sus redes con la finalidad de fiscalizar el tipo de red utilizada por éste, dándose cuenta los multicitados elementos de la Armada, que dicha red o atarraya es de las prohibidas por la Secretaría de Pesca ya que su constitución permite la captura de larva de camarón, especie vedada en la zona. Bajo esta consideración, el C. Víctor Espinoza Quintero y sus dos menores hijos fueron conducidos por los elementos de la Armada hasta unas playas cercanas al pueblo de San Pablo Huilotepec, Oax., en donde los mantuvieron sentados en la arena para, después de interrogarlos sobre los huevos de tortuga, dejarlos en libertad cerca del mediodía.

## II. EVIDENCIAS

A) Grabaciones de los testimonios vertidos por los CC. Víctor Espinoza Quintero, Pedro Gijón Lobo, Felipe Oviedo Ávila, y del menor Álvaro Espinoza Valle ante los abogados de esta Comisión Nacional, de las que se desprende lo narrado en los incisos A), B), C) y D) contenidos en el capítulo de Antecedentes.

B) Copias simples de la averiguación previa SC/198/92 iniciada con motivo de la detención del C. Pedro Gijón Lobo por parte de elementos de la Armada de México, quienes le aseguraron 102 huevos de tortuga marina, de la especie golfinia, que tenía en su poder, violando diversas disposiciones de la Ley de Pesca. Dentro de la citada indagatoria se contienen:

1. Oficio No. 2415, de fecha 12 de septiembre de 1992 firmado por el Vicealmirante C.G. DEM COMDTE Manuel Zermeño del Peón, a través del cual se pone a disposición del Ministerio Público Federal, con sede en Salina Cruz, Oax., al C. Pedro Gijón Lobo "quien fue detenido a las 3:40 horas del día (de la fecha) en la playa de San Mateo del Mar, Oax., con ciento dos huevos de tortuga golfinia (sic), por el C. Tte. de Corb. I.M.P. de Bernardo Gustavo Carrasco Gómez, Comandante

de un operativo militar (sic) que se realiza en la población antes citada...se anexa el producto asegurado".

2. Oficio No. 1257, de fecha 14 de septiembre de 1992, firmado por el C. licenciado Pablo Rodríguez Mejía, Ministerio Público Federal con sede en Salina Cruz Oax., solicitando a la C. Directora del Centro de Salud de Salina Cruz, Oaxaca, "la designación de dos médicos de esa institución para que practiquen examen clínico al C. Pedro Gijón Lobo y determinen si presenta o no lesiones físicas externas recientes".

3. Acuerdo dictado el día 14 de septiembre de 1992 a las 9:00 horas por el licenciado Mario Luviano Ruiz, Agente del Ministerio Público Federal Titular, en el que se hace constar: "en virtud de que el detenido Pedro Gijón Lobo no habla español, solamente el dialecto (sic) huave, con fundamento en el artículo 28 del Código Federal de Procedimientos Penales, se le designa interprete a la C. Silvia Gijón Orozco para que traduzca el idioma huave al español y poderle recibir su declaración al detenido ya mencionado".

4. Declaración ministerial rendida el día 14 de septiembre de 1992, a las 9:15 horas, por el C. Pedro Gijón Lobo, quien asistido de la C. Silvia Gijón Orozco en su calidad de interprete, manifestó "que el día 12 de los corrientes aproximadamente a las tres y media de la mañana, venía caminando por la playa a la altura de un lugar conocido como Boca Grande, perteneciente a San Mateo del Mar, Oaxaca, ahí se encontró con unos soldados vestidos de pinto (sic) y como estaba esperando a que bajara la marea para poder pescar con su atarraya a la orilla del mar, aquellos soldados registraron su canasto en donde tenía su atarraya y ahí le encontraron ciento dos huevos de tortuga que unos momentos antes había sacado (sic) o mejor dicho había encontrado con la intención de llevarlos a su casa para comer con su familia y debido a que por su edad y en su domicilio no tiene aparatos, ignora si está prohibido sacar (sic) los huevos de tortuga, por lo que desde aquel momento lo detuvieron esos soldados y el día de ayer aproximadamente a las dieciséis horas lo trajeron a esta oficina".

5. Oficio No. 1286/92 fechado el 14 de septiembre de 1992, dirigido al C. licenciado Pablo Rodríguez Mejía, Agente del Ministerio Público Federal, a través del cual los médicos Ema Margarita Pérez G. y Luis Peña López, ambos médicos generales adscritos al Centro de Salud "A" de la ciudad de Salina Cruz, Oax., certifican

que "en el momento en que se le practicó el examen médico clínico al detenido Pedro Gijón Lobo, se encontró que dicha persona no presenta huellas de lesiones externas recientes".

6. Acuerdo de vista dictado por el licenciado Mariano Luviano Ruiz, Agente del Ministerio Público Federal Titular en fecha 14 de septiembre de 1992, por el que se decreta la libertad bajo las reservas de ley al C. Pedro Gijón Lobo, considerando que la C. Silvia Gijón Orozco exhibió el billete de depósito de Nacional Financiera S.A. No. H026876 por la cantidad de un millón de pesos como garantía.

7. Oficio No. 2947 fechado el 17 de octubre de 1992, dirigido a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, firmado por el C. Vicealmirante C. G. DEM, Manuel Zermeño del Peón, Comandante de la Vigésima Zona Naval Militar de la Armada de México, en el que se destaca la entrevista sostenida por los abogados de esta Comisión Nacional con el Capitán de Navío del Cuerpo General DEM Jorge F. Duarte Rosado, Jefe de estado Mayor de la Vigésima Zona Naval Militar de la Armada de México, asentándose en el oficio en comento que los CC. Filiberto (*sic*) y Filogonio (Oviedo) Ávila "fueron sometidos con una tortuga golfinia viva y productos de la misma, en inmediaciones de la playa de San Mateo del Mar, Oaxaca, siendo conducidos a esta plaza y de inmediato puesto a disposición del C. Agente del Ministerio Público Federal de esta ciudad, quedando en libertad al parecer al día siguiente; por lo que respecta al señor Víctor Espinoza Quintero y sus hijos Luciano y Álvaro Espinoza Valle, fueron retirados de su vivienda mientras ésta fue inspeccionada a su alrededor con motivo de hallarse en su proximidad utensilios (redes), el personal de marina les pasó (*sic*) inspección para ver si no eran artes prohibidas (*sic*), hubo tardanza en el interrogatorio porque el citado individuo no habla español y sus hijos servían de intérpretes..."

### III. CAUSAS DE NO VIOLACIÓN

Del análisis de las constancias del presente asunto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos considera que en este caso en particular, no existió violación a los Derechos Humanos, por las siguientes razones:

a) Por lo que respecta a la detención de los CC. Felipe y Filogonio Oviedo Ávila ésta obedeció al hecho de haberlos encontrado cuando hacían contacto con una tortuga

marina, de la especie golfinia, haciendo presumir a los elementos de la Armada de México que patrullaban la zona, la intención de apoderarse de los huevos que dicho animal generalmente deposita en la arena.

Una vez que fueron puestos a disposición del Ministerio Público Federal, con sede en Salina Cruz, Oax., el titular de la Agencia Investigadora los dejó en libertad el mismo día de su detención, según se desprende de las propias declaraciones emitidas por los señores Oviedo Ávila ante abogados de esta Comisión Nacional, toda vez que no se confirmó ilícito alguno al no existir el cuerpo del delito.

b) En cuanto a la detención del C. Pedro Gijón Lobo, ésta tuvo lugar por parte de elementos de la Armada de México, quienes lo encontraron en posesión de 102 huevos de tortuga marina, de la especie golfinia, dejándolo a disposición del Ministerio Público Federal, con sede en Salina Cruz, Oax., iniciándose en su contra la averiguación previa SC/198/92 por violaciones a la Ley Federal de Pesca, y en atención que el C. Gijón Lobo fue detenido en flagrancia al estar en posesión de los huevos de tortuga que le fueron asegurados dentro de dicha indagatoria, el titular de la Agencia Investigadora del Ministerio Público Federal actuó conforme a Derecho, según se desprende de las evidencias contenidas en los numerales 1, 2, 3, 4, 5 y 6 del inciso b) insertos en el capítulo de Evidencias del presente oficio.

c) Con relación a la detención del C. Víctor Espinoza Quintero y sus menores hijos Luciano y Álvaro de apellidos Espinoza Valle, por parte de elementos de la Armada de México, ésta se motivó al ser interrogados los menores cuando se dirigían a pescar trayendo consigo larva de camarón, especie también protegida en la región por disposición de la Secretaría de Pesca, lo que derivó en un interrogatorio al C. Víctor Espinoza Quintero, padre de los menores, interviniendo dichos menores como intérpretes para el desahogo del mismo.

Una vez agotado el interrogatorio, durante el cual no existió maltrato físico, según las declaraciones emitidas por el propio señor Espinoza Quintero y su menor hijo Álvaro ante abogados de esta Comisión Nacional, fueron dejados en libertad dos horas después de su detención.

d) Es de estimarse que las conductas llevadas a cabo por los CC. Filogonio y Felipe de apellidos Oviedo



Ávila, Pedro Gijón Lobo y Víctor Espinoza Valle, todos indígenas huaves con residencia en San Mateo del Mar, Oaxaca, se asemejan al robo famélico contemplado dentro de distintos ordenamientos penales vigentes en el sistema jurídico mexicano, tomando en consideración los antecedentes culturales y étnicos de los indígenas habitantes de la región del Istmo de Tehuantepec, aunado a las condiciones paupérrimas de vida en las que desarrollan su natural actividad pesquera, según pudo constatar esta Comisión Nacional. Por ello, si bien es cierto en los hechos motivo de queja no hubo participación alguna de servidores públicos pertenecientes al Gobierno del estado de Oaxaca, es de resaltar que el entorno socio-económico de la zona de San Mateo del Mar y comunidades aledañas, se encuentra en un completo estado de abandono por parte de las autoridades estatales, haciéndose necesaria la implementación de estudios, convenios de colaboración comunitaria y todas aquellas gestiones que permitan, con el concurso de todos los niveles de gobierno, promover, crear, ampliar o reforzar programas de desarrollo en los órdenes social, económico y cultural, que eleven las condiciones y calidad de vida de los indígenas de la región y les ofrezcan alternativas económicas que provoquen, con el respeto a sus tradiciones y costumbres, su adaptación al desarrollo global del estado.

#### IV. CONCLUSIONES

1. Valoradas todas y cada una de las constancias que integran el presente expediente, la Comisión Nacional de Derechos Humanos comunica a ustedes que en este caso, no existe responsabilidad alguna por parte de los elementos de la Armada de México pertenecientes a la Vigésima Zona Naval Militar, con sede en Salina Cruz, Oax., que participaron en la detención de los señores Filogonio y Felipe de apellidos Oviedo Ávila, Pedro Gijón Lobo y Víctor Espinoza Quintero, ni tampoco por parte del personal adscrito a la Subdelegación General Area Foránea de la Procuraduría General de la República, con sede en Salina Cruz, Oax., que intervino en la integración de la averiguación previa SC/198/992.
2. En virtud de lo anterior, este organismo determina el envío del expediente al archivo como asunto total y definitivamente concluido para su guarda y custodia.

Sin otro particular, reitero a ustedes las muestras de mi más atenta y distinguida consideración.

Atentamente,  
El Presidente de la Comisión Nacional

## PODER EJECUTIVO

### SECRETARIA DE GOBERNACION

**DECRETO por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano descentrado de la Secretaría de Gobernación.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. - Presidencia de la República.

**CARLOS SALINAS DE GORTARI**, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el Artículo 89, Fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 17 y 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

#### CONSIDERANDO

Que el estado democrático moderno es aquel que garantiza la seguridad a sus ciudadanos y aquellos extranjeros que se encuentren en su territorio, respeta y hace respetar la ley, reconoce la pluralidad política y recoge la crítica, alienta a la sociedad civil, evita que se exacerbren los conflictos entre grupos y promueva la eficacia en sus relaciones con las diversas organizaciones políticas y sociales.

Que es obligación del Estado Mexicano preservar el orden, la paz y la estabilidad social del país, salvaguardando el pleno ejercicio de las garantías individuales y la vigencia del principio de legalidad en la ejecución de las atribuciones de los órganos de gobierno.

Que es facultad del Poder Ejecutivo Federal la determinación de las políticas que aseguren la convivencia civilizada, el orden y la paz interna, bajo los principios de respeto al Estado de Derecho y a los que garantizan la armonía y cooperación internacionales.

Que la definición de políticas en materia de derechos humanos se encuentra históricamente contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como garantías individuales y garantías sociales.

Que la observancia de políticas encaminadas al cumplimiento de los derechos humanos, requiere de la atención y respuesta al más alto nivel.

Que a la Secretaría de Gobernación le corresponde conducir la política interior que compete al Ejecutivo Federal, incluyendo la coordinación y ejecución de acciones dirigidas a promover la salvaguarda de las garantías individuales.

Que atendiendo a dichos planteamientos se ha considerado conveniente crear un órgano descentra-

do, adscrito al ámbito de competencia de la Secretaría de Gobernación, con atribuciones en materia de derechos humanos, he tenido a bien expedir el siguiente

#### DECRETO

**ARTICULO PRIMERO.**—Se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano descentrado de la Secretaría de Gobernación. La Comisión estará adscrita directamente al titular de la dependencia.

**ARTICULO SEGUNDO.**—La Comisión Nacional de Derechos Humanos será el órgano responsable de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa a los derechos humanos. Con este propósito instrumentará los mecanismos necesarios de prevención, atención y coordinación que garanticen la salvaguarda de los derechos humanos de los mexicanos y de los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional; esta último, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

**ARTICULO TERCERO.**—Para cumplir con las responsabilidades a que se refiere el artículo anterior, la Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Proponer la política nacional en materia de respeto y defensa a los derechos humanos;
- II. Establecer los mecanismos de coordinación que aseguren la adecuada ejecución de la política nacional de respeto y defensa a los derechos humanos;
- III. Elaborar y ejecutar los programas de atención y seguimiento a los reclamos sociales sobre derechos humanos;
- IV. Elaborar y proponer programas preventivos en materia de derechos humanos, en los ámbitos jurídico, educativo y cultural para la Administración Pública Federal.
- V. Representar al Gobierno Federal ante los organismos nacionales y, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, ante los internacionales, en cuestiones relacionadas con la promoción y defensa de los derechos humanos;
- VI. Formular programas y proponer acciones que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenios y acuerdos internacionales firmados por nuestro país.

**ARTICULO CUARTO.**—La Comisión Nacional de Derechos Humanos estará a cargo de un Presidente que será nombrado por el Titular del Ejecutivo Federal.

**ARTICULO QUINTO.**—El Presidente de la Comisión tendrá las siguientes facultades:

I. Ejercer las atribuciones que este Decreto confiere a la Comisión, coordinándose, en su caso, con las demás autoridades que resulten competentes;

II. Coordinar los trabajos de la Comisión así como del Consejo a que refiere el artículo siguiente;

III. Instrumentar, ejecutar y vigilar la aplicación de las políticas que se establezcan en la materia;

IV. Definir las políticas y lineamientos para la coordinación con las instancias y organismos nacionales e internacionales relacionados con los derechos humanos,

V. Informar semestralmente al Presidente de la República sobre el desempeño de las funciones de la Comisión y, en general, de los resultados de las acciones de protección de los derechos humanos en el país;

VI. Solicitar de acuerdo con las disposiciones legales aplicables a cualquier autoridad del país la información sobre posibles violaciones de los derechos humanos, que requiera para el eficaz desempeño de sus funciones,

VII. Hacer las recomendaciones y en su caso observaciones que resulten pertinentes a las autoridades administrativas del país sobre violaciones a los derechos humanos;

VIII. Los demás que le confieran expresamente otras disposiciones legales y reglamentarias.

**ARTICULO SEXTO.**—Para el mejor desempeño de sus responsabilidades, la Comisión contará con un Consejo.

El Consejo estará integrado por aquellas personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad y sean invitadas a tal efecto por el Ejecutivo Federal, por conducto del Presidente de la Comisión, así como por aquellos servidores públicos que determine el propio Ejecutivo.

El cargo de los miembros del Consejo será honorario.

El Consejo será un cuerpo colegiado de examen y opinión de la problemática del respeto y defensa de los derechos humanos en el país y de los mexicanos en el extranjero, con el propósito de proponer al Presidente de la Comisión las directrices y lineamientos que se estimen pertinentes para su adecuada prevención y tutela.

Para la adecuada realización de sus responsabilidades, el Consejo se apoyará en un Secretario Técnico designado por el Presidente de la República.

**ARTICULO SEPTIMO.**—En el ejercicio de sus funciones el Presidente de la Comisión se auxiliará de un Secretario Ejecutivo que tendrá las siguientes funciones:

I. Someter a la consideración del Presidente de la Comisión los programas de trabajo del órgano;

II. Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos que dicte el Presidente de la Comisión, así como a los que emanen del Consejo;

III. Proponer los mecanismos y procedimientos de coordinación con los poderes y los diferentes órdenes de gobierno que resulten necesarios para llevar a cabo las funciones de la Comisión;

IV. Los demás que le señale el Presidente de la Comisión.

**ARTICULO OCTAVO.**—La Comisión Nacional de Derechos Humanos contará asimismo con un visitador que dependerá del Presidente de la Comisión y que tendrá las siguientes funciones:

I. Promover y fortalecer las relaciones de la Comisión con organismos públicos, sociales y privados, nacionales e internacionales; esto último en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores;

II. Diseñar, proponer y desarrollar canales de comunicación y colaboración con la sociedad y en las tareas de respeto y defensa de los derechos humanos;

III. Representar al Presidente de la Comisión en todos aquellos actos relacionados con el desahogo de las funciones del órgano;

IV. Denunciar ante las autoridades competentes los actos de que conozca que puedan comportar violaciones a los derechos humanos;

V. Los demás que le encomiende expresamente el Presidente de la Comisión.

#### TRANSITORIOS

**ARTICULO PRIMERO.**—El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**ARTICULO SEGUNDO.**—Se reforma el Artículo 2o. del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, para quedar en los siguientes términos:

"Artículo 2o.—...

Secretario

Subsecretario de Gobierno y Desarrollo Político

..."

**ARTICULO TERCERO.**—Se deroga el Artículo 15 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, así como las demás disposiciones que se opongan a lo dispuesto por este Decreto.

**ARTICULO CUARTO.**—Los recursos con que actualmente cuenta la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación pasarán a formar parte del órgano descentrado que se crea por este ordenamiento.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los cinco días del mes de junio de mil novecientos noventa. - Carlos Salinas de Gortari. - Rúbrica. - El Secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios. - Rúbrica. - El Secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana Morales. - Rúbrica.

# REGLAMENTO INTERNO

## DE LA CNDH

### TITULO I.

#### DEFINICIONES, FINES Y ATRIBUCIONES DE LA COMISION.

#### CAPITULO UNICO

**ARTICULO 1o.-** La Comisión Nacional de Derechos Humanos es el órgano desconcentrado adscrito a la Secretaría de Gobernación, responsable de vigilar el acatamiento a las normas que consagran los Derechos Humanos, cuya definición se encuentra contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como garantías individuales y sociales, y en las convenciones y tratados internacionales suscritos por México.

La Comisión Nacional es también un órgano de la Sociedad y defensor de ésta.

**ARTICULO 2o.-** Los Derechos Humanos son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano.

**ARTICULO 3o.-** La Comisión tendrá la competencia para intervenir en los siguientes casos:

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, y

C) En los casos a que se refieren los dos incisos anteriores, por negligencia imputable a alguna autoridad o servidor público.

**ARTICULO 4o.-** La Comisión no tendrá competencia para intervenir en los siguientes casos:

I. En sentencias definitivas y en aspectos jurisdiccionales de fondo.

II. En conflictos laborales en los que exista una controversia individual o colectiva entre trabajadores y patrón y que ésta sea de competencia jurisdiccional.

Sí tendrá competencia en conflictos laborales donde intervenga alguna autoridad administrativa y supuestamente se hayan violado garantías individuales y sociales.

III. En la calificación de elecciones, función que corresponde a los órganos jurisdiccionales o a los Congresos locales y federal. Sí podrá intervenir en caso de violación a las garantías individuales establecidas en la Constitución que se cometan durante los procesos comiciales.

La intervención a que se refiere el párrafo anterior, deberá darse antes de que los organismos competentes emitan su resolución definitiva.

ARTICULO 5o.- Son atribuciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos:

I. Proponer la política nacional en materia de respeto y defensa a los Derechos Humanos;

II. Establecer los mecanismos de coordinación que aseguren la adecuada ejecución de la política nacional de respeto y defensa de los Derechos Humanos;

III. Elaborar y ejecutar los programas de atención y seguimiento a los reclamos sociales sobre Derechos Humanos;

IV. Elaborar y proponer programas preventivos en materia de Derechos Humanos, en los ámbitos jurídico, educativo y cultural para la Administración Pública Federal;

V. Apoyar y asesorar técnicamente, cuando así se le solicite, a las autoridades estatales y municipales en la constitución y funcionamiento de las comisiones de protección a los derechos que las mismas creen;

VI. Establecer convenios de colaboración con los organismos gubernamentales de las entidades federativas encargadas de la protección y defensa de los Derechos Humanos;

VII. Proponer acciones dirigidas a la protección de los derechos fundamentales de los mexicanos que radican en el exterior y de los extranjeros en el territorio nacional;

VIII. Establecer canales de comunicación permanente con las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos;

IX. Proponer las reformas, adiciones o nuevos instrumentos jurídicos que se juzguen indispensables en materia de protección y defensa de los Derechos Humanos, ante las instancias competentes;

X. Representar al Gobierno Federal ante los organismos nacionales y, en coordinación

con la Secretaría de Relaciones Exteriores, ante los internacionales, en cuestiones relacionadas con la promoción y defensa de los Derechos Humanos;

XI. Formular programas y proponer acciones que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenios y acuerdos internacionales signados por nuestro país, y

XII. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

## TITULO II.

### DE LOS ORGANOS DE LA COMISION.

#### CAPITULO UNICO.

ARTICULO 6o.- Son órganos de la Comisión:

I. El Presidente;

II. El Consejo;

III. El Secretario Técnico del Consejo;

IV. El Secretario Ejecutivo, y

V. El Visitador.

## TITULO III

### DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS ORGANOS DE LA COMISION.

#### CAPITULO I.

##### DEL PRESIDENTE DE LA COMISION.

ARTICULO 7o.- El Presidente de la Comisión es designado por el Presidente de la República, como autoridad ejecutiva responsable de la Comisión.

ARTICULO 8o.- Son facultades del Presidente de la Comisión;

- I. Ejercer las atribuciones que el Decreto de creación confiere a la Comisión, coordinándose, en su caso, con las distintas autoridades que resulten competentes;
- II. Coordinar los trabajos de la Comisión y los del Consejo;
- III. Instrumentar, ejecutar y vigilar la aplicación de las políticas que en el ámbito Federal se establezcan en la materia competencia de la Comisión.
- IV. Definir las normas para la coordinación con las instancias y organismos nacionales e internacionales relacionados con los Derechos Humanos;
- V. Informar semestralmente al Presidente de la República sobre el desempeño de las funciones de la Comisión y en general, de los resultados de las acciones de protección de los Derechos Humanos en el país. Este informe se hará público de inmediato;
- VI. Solicitar a cualquier autoridad del país, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables, la información que requiera sobre posibles violaciones a los Derechos Humanos, y escucharlos personalmente cuando fuere el caso;
- VII. Hacer las recomendaciones y, en su caso, las observaciones que resulten pertinentes a las autoridades del país por violaciones a los Derechos Humanos;
- VIII. Proponer al Presidente de la República el nombre de la persona que deba fungir como Secretario Técnico del Consejo;
- IX. Designar a las personas que deben ocupar los cargos de Secretario Ejecutivo y Visitador de la Comisión;
- X. Convocar a los miembros del Consejo, en los términos del Artículo 9o., o cuando lo estime necesario o encuentre fundada la petición que en tal sentido le hicieren los

miembros de éste;

XI. Nombrar a las personas que habrán de fungir como titulares de las diferentes unidades administrativas de la Comisión, así como dirigir y coordinar las labores de éstas últimas por sí o a través de las personas que designe;

XII. Establecer las relaciones con las Comisiones Estatales de Derechos Humanos;

XIII. Informar puntualmente de las actividades de la Comisión de la misma y,

XIV. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

## CAPITULO II.

### DEL CONSEJO.

ARTICULO 9o.- El Consejo es el órgano integrado por diez miembros con carácter honorífico, el Presidente y el Secretario técnico, facultado para establecer las políticas y lineamientos generales de actuación de la propia Comisión en materia de Derechos Humanos en el país, de los nacionales que residan en el exterior así como de los extranjeros en México.

El Consejo funcionará en sesiones ordinarias y extraordinarias, y tomará sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros presentes. Las sesiones se verificarán cuando menos una vez al mes. Los miembros actuarán con voz y voto.

Los miembros del Consejo serán designados por el Presidente de la República, durarán tres años y podrán ser redesignados.

ARTICULO 10.- El Consejo tendrá las siguientes facultades:

I. Formular para la ejecución del Presidente de la Comisión, las directrices y lineamientos que considere pertinentes para la prevención, vigilancia y protección de los Derechos Humanos en el país y de los nacionales que residan en el extranjero;

II. Establecer los términos generales de la propuesta de política nacional e internacional que en materia de Derechos Humanos la Comisión someterá a las autoridades competentes;

III. Establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión;

IV. Aprobar los reglamentos y normas de carácter interno relacionadas con la Comisión;

V. Solicitar, cuando menos tres de los miembros del Consejo, al Presidente de la



Comisión que convoque a sesión extraordinaria cuando estime que hay razones de importancia para ello;

VI. Opinar sobre el proyecto de informe semestral que el Presidente de la Comisión entregará al Presidente de la República;

VII. Cualquiera de los miembros del Consejo podrán pedir información adicional sobre los asuntos que esté tratando o haya resuelto la Comisión, y

VIII. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

### **CAPITULO III.**

#### **DEL SECRETARIO TECNICO.**

**ARTICULO 11.-** El Consejo tendrá un Secretario Técnico, cuyas atribuciones son las siguientes:

I. Desarrollar las funciones que correspondan a un Secretario de Cuerpo Colegiado;

II. Preparar, de conformidad con las instrucciones del Presidente, la orden del día a que se someterán las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo, participando en ellas con voz y voto;

III. Elaborar los actos de las sesiones del Consejo;

IV. Proponer al Presidente de la Comisión y coordinar las publicaciones y programas de divulgación en medios masivos de comunicación, a través de los cuales se difunda lo relativo a la naturaleza, prevención y protección de los Derechos Humanos;

V. Formular y ejecutar los programas de capacitación que en materia de Derechos Humanos se hubieren aprobado;

VI. Establecer los programas necesarios para garantizar la vigilancia de los Derechos Humanos; y

VII. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

### **CAPITULO IV.**

#### **DEL SECRETARIO EJECUTIVO**

**ARTICULO 12.-** La Comisión contará con un Secretario Ejecutivo quien será desig-

nado por el Presidente de la misma. Las atribuciones del Secretario Ejecutivo serán:

- I. Proponer al Consejo y al Presidente de la Comisión las políticas generales que en materia de Derechos Humanos habrá de seguir la Comisión ante los organismos gubernamentales y no gubernamentales nacionales e internacionales, en los que México participe, quien las someterá a la aprobación del Presidente de la República y coordinará en su caso con la Secretaría de Relaciones Exteriores;
- II. Promover y fortalecer las relaciones de la Comisión con organismos públicos, sociales o privados, nacionales e internacionales, esto último en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores;
- III. Dictaminar sobre los tratados y convenciones que México deba suscribir, denunciar o ratificar en materia de Derechos Humanos;
- IV. Coordinar los estudios que realicen para el mejor funcionamiento de la propia Comisión, así como los que hayan de ser propuestos a los órganos gubernamentales, federales y locales;
- V. Preparar los proyectos e iniciativas de leyes y reglamentos que la Comisión haya de someter a los órganos competentes;
- VI. Presentar oportunamente al Presidente de la Comisión, y a los que emanen del Consejo;
- VII. Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos que dicte el Presidente de la Comisión, y a los que emanen del Consejo;
- VIII. Enriquecer y mantener la biblioteca y el acervo documental de la Comisión, y
- IX. Los demás que le sean conferidos en otras disposiciones legales.

## CAPITULO V

### DEL VISITADOR

ARTICULO 13.- La Comisión contará con un Visitador, quien dependerá directamente del Presidente de la Comisión y será nombrado por él. Son atribuciones del Visitador:

- I. Proporcionar atención a los individuos y grupos que denuncien la posible violación de Derechos Humanos;
- II. Asistir a los individuos y grupos canalizando aquellas quejas que no constituyan una violación a los Derechos Humanos a las instituciones competentes. Recibir quejas sobre posibles violaciones a los Derechos Humanos;

III. Iniciar de oficio las investigaciones que fueren necesarias para esclarecer la posible violación a los Derechos Humanos.

En el caso de las Fracciones II y III de este artículo, se seguirá el procedimiento que este Reglamento prevé en su Título V;

IV. Integrar los expedientes y recibir las pruebas que fueren rendidas por las partes en el procedimiento, y llevar a cabo las investigaciones que a su juicio fueren necesarias para esclarecer los hechos en cuestión;

V. Realizar las visitas que considere convenientes a fin de lograr el esclarecimiento de los hechos que se hubieren dado a conocer, o de los procedimientos que de oficio hubiere iniciado;

VI. Hacer del conocimiento de las autoridades competentes, previo acuerdo con el Presidente de la Comisión, los actos que puedan resultar violatorios a los Derechos Humanos;

VII. Elaborar el proyecto de recomendación o de observaciones que el Presidente de la Comisión presentará ante las autoridades competentes;

VIII. Realizar los estudios pertinentes para la mejor realización de sus funciones, y

IX. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

## TITULO IV.

### DE LAS DIRECCIONES GENERALES

#### CAPITULO I

#### DE LAS DISTINTAS DIRECCIONES GENERALES

ARTICULO 14.- Las Direcciones Generales prestarán su apoyo a los distintos órganos de la Comisión. Sus titulares estarán subordinados a ellos, y serán nombrados y removidos por el titular del órgano al cual se encuentren directamente adscritos, previo acuerdo con el Presidente.

ARTICULO 15.- Las Direcciones Generales de la Comisión serán las siguientes:

- I. Dirección General de Administración;
- II. Dirección General de Comunicación;

- III. Dirección General de Divulgación y Capacitación;
- IV. Dirección General de Asuntos Internacionales, Estudios, Proyectos y Documentación;
- V. Dirección General de Orientación, Quejas y Gestión, y
- VI. Dirección General de Procedimientos, Dictámenes y Resoluciones.

## **CAPITULO II**

### **DE LA DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION**

**ARTICULO 16.-** La Dirección General de Administración dependerá del Presidente de la Comisión, y sus atribuciones serán:

- I. Someter a la consideración de su Presidente, el Presupuesto Anual de la Comisión;
- II. Planear, programar, presupuestar y evaluar, las actividades y tareas del personal adscrito a la Comisión;
- III. Adquirir, mantener y conservar los recursos materiales asignados a la Comisión;
- IV. Formular y actualizar el manual organizativo de la Comisión; y
- V. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones.

## **CAPITULO III**

### **DE LA DIRECCION GENERAL DE COMUNICACION**

**ARTICULO 17.-** La Dirección General de Comunicación de la Comisión tendrá las competencias siguientes:

- I. Analizar y proporcionar a la Comisión la información que proporcionan los medios de comunicación nacionales y extranjeros en materia de Derechos Humanos;
- II. Coordinar o auxiliar en la preparación y difusión de los programas informativos, y en las labores de relaciones públicas de la Comisión; y
- III. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

## CAPITULO IV

### DE LA DIRECCION GENERAL DE DIVULGACION Y

#### CAPACITACION

ARTICULO 18.- La Dirección General de Divulgación y Capacitación dependerá del Secretario Técnico del Consejo, siendo sus atribuciones:

- I. Formular los programas a través de los cuales se difunda 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;
- II. Establecer y someter a la consideración del Presidente; la política editorial de la Comisión;
- III. Coordinar la participación, en los eventos académicos en los que haya de intervenir la Comisión;
- IV. Planear y promover los programas de capacitación que para la prevención y defensa de los Derechos Humanos brinde la Comisión a funcionarios públicos o particulares, y
- V. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

## CAPITULO V

### DE LA DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS

#### INTERNACIONALES, ESTUDIOS, PROYECTOS Y

#### DOCUMENTACION.

ARTICULO 19.- La Dirección General de Asuntos Internacionales, Estudios, Proyectos y Documentación dependerá de la Secretaría Ejecutiva, con las siguientes competencias:

- I. Llevar a cabo los estudios y proyectos que le fueren solicitados por el Presidente de la Comisión o por la Secretaría Ejecutiva;
- II. Formular Dictámenes u opiniones respecto de los tratados o convenios internacionales de los que México sea o pueda ser parte, así como de otras cuestiones que le fueren sometidos;

- III. Formular las políticas que habrá de seguir la Comisión en la promoción y defensa de los Derechos Humanos en el ámbito del Derecho Internacional, a fin de someterlas a la aprobación de su Consejo y de su Presidente;
- IV. Proponer a la Secretaría Ejecutiva los mecanismos de promoción y fortalecimiento de las relaciones de la Comisión con los organismos públicos, sociales o privados encargados de las cuestiones relativas a los Derechos Humanos;
- V. Mantener al día el conjunto de materiales con base en los cuales la Secretaría Ejecutiva presentará al Presidente de la Comisión el proyecto de informe semestral que éste deberá rendir al Presidente de la República;
- VI. Formar y organizar una biblioteca y un acervo especializado en materia de Derechos Humanos, de consulta para los miembros de la Comisión y del público en general, y
- VII. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

## CAPITULO VI

### DE LA DIRECCION GENERAL DE ORIENTACION, QUEJAS Y GESTION.

ARTICULO 20.- La Dirección General de Orientación, Quejas y Gestión se encuentra adscrita al Visitador, con la siguientes atribuciones:

- I. Recibir las quejas o iniciar de oficio por instrucciones del Visitador, investigaciones sobre hechos que presumiblemente supongan una violación a los Derechos Humanos cometida en perjuicio de los residentes en el territorio nacional o de los mexicanos en el extranjero;
- II. Proporcionar información y asesoría a los individuos o grupos que la soliciten, respecto a los medios de defensa de los Derechos Humanos;
- III. Proponer al Presidente, por conducto del Visitador, los mecanismos que en cada paso permitan resolver las situaciones de violación de derechos o a que las personas se encuentran sometidas;
- IV. Realizar ante los organismos correspondientes las gestiones necesarias para prevenir posibles violaciones a los Derechos Humanos, ante situaciones concretas de amenazas ciertos;
- V. Asistir con asesoría a los individuos que habiendo interpuesto quejo ante la Comisión Nacional, no hubieren puesto al conocimiento de ésta hechos constitutivos

de violaciones a los Derechos Humanos, y

VI. Las demás que le sea conferidas en otras disposiciones legales.

## CAPITULO VII

### DE LA DIRECCION GENERAL DE PROCEDIMIENTOS,

#### DICTAMENES Y RESOLUCIONES

ARTICULO 21.- La Dirección General de Procedimientos, Dictámenes y Resoluciones depende del Visitador, y sus competencias son:

I. Tramitar el expediente de las quejas e investigaciones de oficios, solicitando informes a las autoridades señaladas presuntamente como responsables, recibir y desahogar las pruebas que ofrecieren las partes, y efectuar las inspecciones que se estimen conducentes para el esclarecimiento de los hechos;

II. Formular y presentar 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, así como el nombre y cargo de quien a quienes las hayan llevado a cabo, y

III. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

## TITULO V

### DEL PROCEDIMIENTO DE DENUNCIA E INVESTIGACION

#### CAPITULO I

#### DE LA COMPETENCIA Y LEGISLACION

ARTICULO 22.- La Comisión de Derechos Humanos podrá iniciar y proseguir de oficio o por queja el procedimiento de investigación encaminado a esclarecer las violaciones cometidas a los Derechos Humanos de los habitantes del Territorio Nacional y, de conformidad con las limitaciones que imponga el Derecho Internacional y en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, las cometidas en contra de los mexicanos residentes en el extranjero.

ARTICULO 23.- Estarán legitimadas para presentar sus quejas a la Comisión, todas aquellas personas que tuvieren conocimientos de violaciones a los Derechos Humanos, resultaren o no perjudicadas por ellas.

## CAPITULO II

### DEL PROCEDIMIENTO

**ARTICULO 24.-** Las quejas deberán presentarse por escrito y firmarse por quien las formule. Una vez recibidas se estudiarán de inmediato, canalizándose a la instancia correspondiente las quejas que no supongan violaciones a los Derechos Humanos.

Si el reclamante no sabe escribir, se le brindará por parte de la Comisión el apoyo indispensable para documentar su queja. Igualmente se proporcionará servicio de traducción cuando esto sea indispensable.

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

**ARTICULO 25.-** En los términos del 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 que hubiere lugar.

**ARTICULO 26.-** Recibidos o no los informes se abrirá un término probatorio, cuya duración determinará el Visitador teniendo en cuenta la gravedad del caso y la dificultad para allegarse las distintas probanzas. Las partes podrán ofrecer toda clase de pruebas y la Comisión recabarlas de oficio, siempre que no fueren contrarias al Derecho ni a la Moral.

**ARTICULO 27.-** El nombre de las personas que informen a la Comisión de hechos relacionados con la violación a los Derechos Humanos será mantenido en la más estricta reserva.

**ARTICULO 28.-** La Comisión llevará a cabo aquellas investigaciones que, a su juicio, fueren necesarias para la completa integración del expediente.

**ARTICULO 29.-** Las gestiones realizadas ante la Comisión serán gratuitas, y en la tramitación de las quejas, la Comisión se apartará de todo burocratismo y formalismo.

**ARTICULO 30.-** La Comisión conocerá quejas respecto a hechos y omisiones violatorias de Derechos Humanos, dentro del plazo de un año, contando a partir de la fecha en que se pudo tener conocimiento de ellos.



### CAPITULO III.

#### DE LAS RECOMENDACIONES Y DICTAMENES.

ARTICULO 31.- Concluido el término probatorio, 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 ofrecidos, 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.

ARTICULO 32.- El contenido de la recomendación será dado a conocer a la autoridad que, en opinión de la Comisión, hubiere cometido violaciones a los Derechos Humanos, sin perjuicio de presentar la denuncia penal correspondiente en los casos en que a su juicio exista un delito.

Independientemente de lo anterior, el Presidente de la Comisión dará cuenta en los informes que rinda el presidente de la República de las recomendaciones dictadas y del cumplimiento que a ellas se hubiere dado.

### TITULO VI.

#### DE LAS RECOMENDACIONES E INFORMES DE LA COMISION.

ARTICULO 33.- El Presidente de la Comisión rendirá semestralmente un informe al Presidente de la República, exponiendo las labores llevadas a cabo durante ese período. En el mismo se precisarán el número y tipo de quejas presentadas; las autoridades señaladas como responsables; la cooperación brindada por los organismos públicos y privados a la Comisión y el acatamiento a sus recomendaciones por quienes hubieren sido a su juicio, responsables de violaciones a los Derechos Humanos.

En el mismo informe, se darán a conocer aquellas prácticas de los poderes públicos que, aún cuando no constituyan directamente violaciones a los Derechos Humanos, pudieren sin embargo entorpecer su ejercicio. Este informe se hará público de inmediato.


Las recomendaciones y sugerencias de la Comisión no estarán supeditadas a autoridad alguna y frente a ellas no procederá ningún recurso.

## ARTICULOS TRANSITORIOS

PRIMERO.- La vigencia de este Reglamento Interno comenzará a surtir efecto al día siguiente de su publicación.

SEGUNDO.- El artículo 30 entrará en vigor un año después de la publicación de éste Reglamento.

Reglamento aprobado unánimemente por el Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en sesiones de los días 18 de junio y, 2 y 9 de julio de 1990.

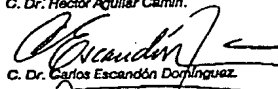
  
C. Dr. Jorge Carpizo  
Presidente de la Comisión

  
C. Llc. Luis Ortiz-Monasterio  
Secretario Técnico

### CONSEJEROS

  
C. Dr. Héctor Aguilar Camín.

  
C. Dr. Guillermo Bértoli Bértoli.

  
C. Dr. Carlos Escandón Domínguez.

  
C. Llc. Carlos Fuentes.

  
C. Llc. Javier Gill Castañeda.

  
C. Emb. Emilio González César.

  
C. Llc. Carlos Payán Velaz.

  
C. Dr. Rodolfo Sternberg.

  
C. Dr. Salvador Valencia Carmona.

**DECRETO** por el que se reforma el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

**CARLOS SALINAS DE GORTARI**, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente

#### DECRETO

"**LA COMISION PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTICULO 135 CONSTITUCIONAL Y PREVIA LA APROBACION DE LAS CAMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNION, ASI COMO DE LAS HONORABLES LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, DECLARA REFORMADO EL ARTICULO 102 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**ARTICULO UNICO.**- El artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pasa a ser el apartado A del propio artículo y se adiciona a éste un apartado B para quedar como sigue:

"**ARTICULO 102.**

A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación

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

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

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

#### TRANSITORIOS

**ARTICULO 1o.**- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

**ARTICULO 2o.**- En tanto se establecen los organismos de protección de los derechos humanos en los Estados en los términos del presente Decreto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá seguir conociendo de las quejas que deban ser de competencia local.

Los Estados que ya cuenten con dichos organismos, recibirán las quejas aún no resueltas que hayan sido presentadas ante la Comisión Nacional en un término de 30 días naturales contados a partir de la fecha de publicación del decreto en el **Diario Oficial de la Federación**.

Las Legislaturas de los Estados dispondrán de un año a partir de la publicación de este Decreto para establecer los organismos de protección de los Derechos Humanos.

**SALON DE SESIONES DE LA COMISION PERMANENTE DEL H. CONGRESO DE LA UNION.**- México, D.F., a 22 de enero de 1992 - Dip. Fernando Ortiz Arana, Presidente - Dip. Manuel Jiménez Guzmán, Secretario.- Sen. German Sierra Sánchez, Secretario.- Rúbricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal a los veintisiete días del mes de enero de mil novecientos noventa y dos.- Carlos Salinas de Gortari.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios.- Rúbrica.

**LEY de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice:  
Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

**CARLOS SALINAS DE GORTARI**, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el II. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente

**DECRETO**

"EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS  
MEXICANOS,

DECRETA:

**LEY DE LA COMISION NACIONAL DE  
DERECHOS HUMANOS**

**TITULO I****CAPITULO UNICO****DISPOSICIONES GENERALES**

**ARTICULO 1o.-** Esta ley es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional en materia de Derechos Humanos, respecto de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el país, en los términos establecidos por el apartado "B" del artículo 102 constitucional.

**ARTICULO 2o.-** La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano.

**ARTICULO 3o.-** La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

Cuando en un mismo hecho, estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación, como de las Entidades Federativas o Municipios, la competencia se surtirá en favor de la Comisión Nacional.

Tratándose de presuntas violaciones a los Derechos Humanos en que los hechos se imputen exclusivamente a autoridades o servidores públicos de las entidades federativas o municipios, en principio conocerán los organismos de protección de los derechos humanos de la

Entidad de que se trate, salvo lo dispuesto por el artículo 60 de esta ley.

Asimismo, corresponderá conocer a la Comisión Nacional de Derechos Humanos de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados de la Federación, a que se refiere el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**ARTICULO 4o.-** Los procedimientos que se sigan ante la Comisión deberán ser breves y sencillos, y estarán sujetos sólo a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos. Se seguirán además, de acuerdo con los principios de inmediatez, concentración y rapidez, y se procurará, en la medida de lo posible, el contacto directo con quejados, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.

El personal de la Comisión Nacional deberá manejar de manera confidencial la información o documentación relativa a los asuntos de su competencia.

**TITULO II****INTEGRACION DE LA COMISION NACIONAL DE  
DERECHOS HUMANOS****CAPITULO I****DE LA INTEGRACION Y FACULTADES DE LA  
COMISION NACIONAL**

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

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

**ARTICULO 6o.-** La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

- I.- Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos;
- II.- Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:
  - a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;
  - b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o

anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente en tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;

- III.- Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- IV.- Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las Entidades Federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución Política;
- V.- Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de derechos humanos a que se refiere la fracción anterior, y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta ley;
- VI.- Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita;
- VII.- Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país;
- VIII.- Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los derechos humanos;
- IX.- Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional;
- X.- Expedir su Reglamento Interno;
- XI.- Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos;
- XII.- Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país;
- XIII.- Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos;
- XIV.- Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios

o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos;

- XV.- Las demás que le otorguen la presente ley y otros ordenamientos legales.

ARTICULO 7o.- La Comisión Nacional no podrá conocer de los asuntos relativos a:

- I.- Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales;
- II.- Resoluciones de carácter jurisdiccional;
- III.- Conflictos de carácter laboral; y
- IV.- Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

ARTICULO 8o.- En los términos de esta ley, sólo podrán admitirse o conocerse quejas o inconformidades contra actos u omisiones de autoridades judiciales, salvo las de carácter federal, cuando dichos actos u omisiones tengan carácter administrativo. La Comisión Nacional por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo.

## CAPITULO II

### DEL NOMBRAMIENTO Y FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LA COMISION

ARTICULO 9o.- El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos deberá reunir para su designación los siguientes requisitos:

- I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II.- No tener menos de treinta y cinco años de edad, el día de su nombramiento; y
- III.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amente pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratase de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena.

ARTICULO 10.- El nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, será hecho por el Presidente de la República y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

ARTICULO 11.- El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos durará en sus funciones cuatro años, y podrá ser designado exclusivamente para un segundo periodo.

**ARTICULO 12.-** Las funciones del Presidente de la Comisión Nacional, de los Visitadores Generales y de la Secretaría Ejecutiva, son incompatibles con el desempeño de cualquier otro cargo, empleo o comisión de la Federación, los Estados, Municipios o en organismos privados, o con el desempeño de su profesión, exceptuando las actividades académicas.

**ARTICULO 13.-** El Presidente de la Comisión Nacional y los Visitadores Generales no podrán ser detenidos ni sujetos a responsabilidad civil, penal o administrativa, por las opiniones y recomendaciones que formulen, o por los actos que realicen, en ejercicio de las funciones propias de sus cargos que les asigna esta ley.

**ARTICULO 14.-** El Presidente de la Comisión Nacional podrá ser destituido y, en su caso, sujeto a responsabilidad, sólo por las causas y mediante los procedimientos establecidos por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ese supuesto, el Presidente será substituido internamente por el primer Visitador General, en tanto no se designe nuevo Presidente de la Comisión Nacional.

**ARTICULO 15.-** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades:

- I.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;
- II.- Formular los lineamientos generales a los que se sujetarán las actividades administrativas de la Comisión, así como nombrar, dirigir y coordinar a los funcionarios y al personal bajo su autoridad;
- III.- Dictar las medidas específicas que juzgue convenientes para el mejor desempeño de las funciones de la Comisión;
- IV.- Distribuir y delegar funciones a los Visitadores Generales en los términos del Reglamento Interno;
- V.- Enviar un informe anual al Congreso de la Unión y al Titular del Poder Ejecutivo Federal sobre las actividades de la Comisión;
- VI.- Celebrar, en los términos de la legislación aplicable, acuerdos, bases de coordinación y convenios de colaboración con autoridades y organismos de defensa de los derechos humanos, así como con instituciones académicas y asociaciones culturales, para el mejor cumplimiento de sus fines;
- VII.- Aprobar y emitir las recomendaciones públicas autónomas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores;
- VIII.- Formular las propuestas generales conducentes a una mejor protección de los derechos humanos en el país;
- IX.- Elaborar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Comisión y el respectivo informe sobre su

ejercicio para presentarse al Consejo de la misma, y

- X.- Las demás que le señalen la presente ley y otros ordenamientos.

**ARTICULO 16.-** Tanto el Presidente de la Comisión, como los Visitadores Generales y los visitadores adjuntos, en sus actuaciones tendrán fe pública para certificar la veracidad de los hechos en relación con las quejas o inconformidades, presentadas ante la Comisión Nacional.

### CAPITULO III

#### DE LA INTEGRACION, NOMBRAMIENTO Y FACULTADES DEL CONSEJO

**ARTICULO 17.-** El Consejo a que se refiere el artículo 5o. de esta ley, estará integrado por diez personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad, mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos, y cuando menos siete de entre ellos no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidor público.

El Presidente de la Comisión Nacional lo será también del Consejo. Los cargos de los demás miembros del Consejo serán honorarios. A excepción de su Presidente, cada año deberá ser substituido el miembro del Consejo de mayor antigüedad.

**ARTICULO 18.-** El nombramiento de los miembros del Consejo será hecho por el Titular del Poder Ejecutivo Federal y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta, a la de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

El Consejo contará con un Secretario Técnico quien será designado por el propio Consejo a propuesta del Presidente de la Comisión Nacional.

**ARTICULO 19.-** El Consejo de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades:

- I.- Establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional;
- II.- Aprobar el Reglamento Interno de la Comisión Nacional;
- III.- Aprobar las normas de carácter interno relacionadas con la Comisión Nacional;
- IV.- Opinar sobre el proyecto de informe anual que el Presidente de la Comisión Nacional presente al Congreso de la Unión y al Titular del Poder Ejecutivo Federal;
- V.- Solicitar al Presidente de la Comisión Nacional información adicional sobre los asuntos que se

encuentren en trámite o haya resuelto la Comisión Nacional; y

VI.- Conocer el informe del Presidente de la Comisión Nacional respecto al ejercicio presupuestal.

**ARTICULO 20.-** El Consejo funcionará en sesiones ordinarias y extraordinarias y tomará sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros presentes. Las sesiones ordinarias se verificarán cuando menos una vez al mes.

Las sesiones extraordinarias podrán convocarse por el Presidente de la Comisión Nacional o mediante solicitud que a éste formulen por lo menos 3 miembros del Consejo, cuando se estime que hay razones de importancia para ello.

#### CAPITULO IV

##### DEL NOMBRAMIENTO Y FACULTADES DE LA SECRETARIA EJECUTIVA

**ARTICULO 21.-** El Titular de la Secretaría Ejecutiva deberá reunir para su designación, los siguientes requisitos:

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

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

- I.- Proponer al Consejo y al Presidente de la Comisión Nacional, las políticas generales que en materia de derechos humanos habrá de seguir la Comisión Nacional ante los organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales;
- II.- Promover y fortalecer las relaciones de la Comisión Nacional, con organismos públicos, sociales o privados, nacionales e internacionales, en materia de derechos humanos;
- III.- Realizar estudios sobre los tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos;
- IV.- Preparar los anteproyectos de iniciativas de leyes y reglamentos que la Comisión Nacional haya de entregar a los órganos competentes, así como los estudios que los sustentan;
- V.- Colaborar con la Presidencia de la Comisión Nacional en la elaboración de los informes anuales, así como de los especiales;
- VI.- Enriquecer, mantener y custodiar el acervo documental de la Comisión Nacional, y
- VII.- Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales y reglamentarias.

#### CAPITULO V

##### DEL NOMBRAMIENTO Y FACULTADES DE LOS VISITADORES

**ARTICULO 23.-** Los Visitadores Generales de la Comisión Nacional deberán reunir para su designación, los siguientes requisitos:

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

**ARTICULO 24.-** Los Visitadores Generales tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

- I.- Recibir, admitir o rechazar las quejas e inconformidades presentadas por los afectados, sus representantes o los denunciantes ante la Comisión Nacional;
- II.- Iniciar a petición de parte la investigación de las quejas e inconformidades que le sean presentadas, o de oficio, discrecionalmente aquéllas sobre denuncias de violación a los derechos humanos que aparezcan en los medios de comunicación;
- III.- 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 así lo permitan;
- IV.- Realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación o acuerdo, que se someterán al Presidente de la Comisión Nacional para su consideración; y
- V.- Las demás que le señale la presente Ley y el Presidente de la Comisión Nacional, necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Los visitadores adjuntos auxiliarán en sus funciones a los Visitadores Generales en los términos que fije el Reglamento y para tal efecto deberán reunir los requisitos que establezca el mismo para su designación.

**TITULO III**  
**DEL PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISION**  
**NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

**CAPITULO I**  
**DISPOSICIONES GENERALES**

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

Cuando los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero, los hechos se podrán denunciar por los parientes o vecinos de los afectados, inclusive por menores de edad.

Las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas podrán acudir ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos para denunciar las violaciones de derechos humanos respecto de personas que por sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales, no tengan la capacidad efectiva de presentar quejas de manera directa.

**ARTICULO 26.-** La queja sólo podrá presentarse dentro del plazo de un año, a partir de que se hubiera iniciado la ejecución de los hechos que se esumen violatorios, o de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos. En casos excepcionales, y tratándose de infracciones graves a los derechos humanos, la Comisión Nacional podrá ampliar dicho plazo mediante una resolución razonada. No contará plazo alguno cuando se trate de hechos que por su gravedad puedan ser considerados violaciones de la humanidad.

**ARTICULO 27.-** La instancia respectiva deberá presentarse por escrito; en casos urgentes podrá formularse por cualquier medio de comunicación electrónica. No se admitirán comunicaciones anónimas, por lo que toda queja o reclamación deberá ratificarse dentro de los tres días siguientes a su presentación, si el quejoso no se identifica y la suscribe en un primer momento.

Cuando los quejosos o denunciados se encuentren reclusos en un centro de detención o reclusorio, sus escritos deberán ser transmitidos a la Comisión Nacional sin demora alguna por los encargados de dichos centros o reclusorios o aquéllos podrán entregarse directamente a los Visitadores Generales o adjuntos.

**ARTICULO 28.-** La Comisión Nacional designará personal de guardia para recibir y atender las reclamaciones o quejas urgentes a cualquier hora del día y de la noche.

**ARTICULO 29.-** La Comisión Nacional deberá poner a disposición de los reclamantes formularios que faciliten el trámite, y en todo caso orientará a los comparecientes sobre el contenido de su queja o reclamación. Las quejas también

podrán presentarse oralmente, cuando los comparecientes no puedan escribir o sean menores de edad. Tratándose de personas que no hablen o entiendan correctamente el idioma español, se les proporcionará gratuitamente un traductor.

**ARTICULO 30.-** En todos los casos que se requiera, la Comisión Nacional levantará acta circunstanciada de sus actuaciones.

**ARTICULO 31.-** En el supuesto de que los quejosos o denunciados no puedan identificar a las autoridades o servidores públicos, cuyos actos u omisiones consideren haber afectado sus derechos fundamentales, la instancia será admitida, si procede, bajo la condición de que se logre dicha identificación en la investigación posterior de los hechos.

**ARTICULO 32.-** La formulación de quejas y denuncias, así como las resoluciones y Recomendaciones que emita la Comisión Nacional, no afectarán el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes, no suspenderán ni interrumpirán sus plazos prescriptivos, de prescripción o caducidad. Esta circunstancia deberá señalarse a los interesados en el acuerdo de admisión de la instancia.

**ARTICULO 33.-** Cuando la instancia sea inadmisibile por ser manifiestamente improcedente o infundada, será rechazada de inmediato. Cuando no corresponda de manera ostensible a la competencia de la Comisión Nacional, se deberá proporcionar orientación al reclamante, a fin de que acuda a la autoridad o servidor público a quien corresponda conocer o resolver el asunto.

**ARTICULO 34.-** Una vez admitida la instancia, deberá ponerse en conocimiento de las autoridades señaladas como responsables utilizando en casos de urgencia cualquier medio de comunicación electrónica. En la misma comunicación se solicitará a dichas autoridades o servidores públicos que rindan un informe sobre los actos, omisiones o resoluciones que se les atribuyan en la queja, el cual deberán presentar dentro de un plazo máximo de quince días naturales y por los medios que sean convenientes, de acuerdo con el caso. En las situaciones que a juicio de la Comisión Nacional se consideren urgentes, dicho plazo podrá ser reducido.

**ARTICULO 35.-** La Comisión Nacional, por conducto de su Presidente y previa consulta con el Consejo, puede declinar su competencia en un caso determinado, cuando así lo considere conveniente para preservar la autonomía y autoridad moral de la institución.

**ARTICULO 36.-** Desde el momento en que se admita la queja, el Presidente o los Visitadores Generales o adjuntos y, en su caso, el personal técnico y profesional, se pondrán en contacto inmediato con la autoridad señalada como responsable de la presunta violación de derechos humanos para intentar lograr una conciliación entre los intereses de las partes involucradas, siempre dentro del respeto de los derechos humanos que se consideren afectados, a fin de lograr una solución inmediata del conflicto.



De lograrse una solución satisfactoria o el allanamiento del o de los responsables, la Comisión Nacional lo hará constatar así y ordenará el archivo del expediente, el cual podrá reabrirse cuando los quejosos o denunciantes expresen a la Comisión Nacional que no se ha cumplido con el compromiso en un plazo de 90 días. Para estos efectos, la Comisión Nacional en el término de setenta y dos horas dictará el acuerdo correspondiente, y en su caso, proveerá las acciones y determinaciones conducentes.

**ARTICULO 37.-** Si de la presentación de la queja no se deducen los elementos que permitan la intervención de la Comisión Nacional, ésta requerirá por escrito al quejoso para que la aclare. Si después de dos requerimientos el quejoso no contesta, se enviará la queja al archivo por falta de interés del propio quejoso.

**ARTICULO 38.-** En el informe que deberán rendir las autoridades señaladas como responsables contra las cuales se interponga queja o reclamación, se deberá hacer constar los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones impugnados, si efectivamente éstos existieron, así como los elementos de información que consideren necesarios para la documentación del asunto.

La falta de rendición del informe o de la documentación que lo apoye, así como el retraso injustificado en su presentación, además de la responsabilidad respectiva, tendrá el efecto de que en relación con el trámite de la queja se tengan por ciertos los hechos materia de la misma, salvo prueba en contrario.

**ARTICULO 39.-** Cuando para la resolución de un asunto se requiera una investigación, el Visitador General tendrá las siguientes facultades:

- I.- Pedir a las autoridades o servidores públicos a los que se imputen violaciones de derechos humanos, la presentación de informes o documentación adicionales;
- II.- Solicitar de otras autoridades, servidores públicos o particulares todo género de documentos e informes;
- III.- Practicar visitas e inspecciones, ya sea personalmente o por medio del personal técnico o profesional bajo su dirección en términos de ley;
- IV.- Citar a las personas que deban comparecer como peritos o testigos; y
- V.- Efectuar todas las demás acciones que conforme a derecho juzgue convenientes para el mejor conocimiento del asunto.

**ARTICULO 40.-** El Visitador General tendrá la facultad de solicitar en cualquier momento a las autoridades competentes, que se tomen todas las medidas precautorias o cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron.

Dichas medidas pueden ser de conservación o resarcitorias, según lo requiera la naturaleza del asunto.

**ARTICULO 41.-** Las pruebas que se presenten, tanto por los interesados como por las autoridades o servidores públicos a los que se imputen las violaciones, o bien que la Comisión Nacional requiera y recabe de oficio, serán valoradas en su conjunto por el Visitador General, de acuerdo con los principios de la lógica y de la experiencia, y en su caso de la legalidad, a fin de que puedan producir convicción sobre los hechos materia de la queja.

**ARTICULO 42.-** Las conclusiones del expediente, que serán la base de las recomendaciones, estarán fundamentadas exclusivamente en la documentación y pruebas que obtiene en el propio expediente.

## CAPITULO II

### DE LOS ACUERDOS Y RECOMENDACIONES AUTONOMAS.

**ARTICULO 43.-** La Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá dictar acuerdos de trámite, que serán obligatorios para las autoridades y servidores públicos para que comparezcan o aporten información o documentación. Su incumplimiento acarreará las sanciones y responsabilidades señaladas en el Título IV, Capítulo II de la presente ley.

**ARTICULO 44.-** Concluida la investigación, el Visitador General formulará, en su caso, un proyecto de Recomendación o acuerdo de no responsabilidad en los cuales se analizarán los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades o servidores han violado o no los derechos humanos de los afectados, al haber incurrido en actos u omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas, o erróneas, o hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados durante un periodo que exceda notoriamente los plazos fijados por las leyes.

En el proyecto de Recomendación, se señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, y si procede en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.

Los proyectos antes referidos serán sometidos al Presidente de la Comisión Nacional para su consideración final.

**ARTICULO 45.-** En caso de que no se comprueben las violaciones de derechos humanos imputadas, la Comisión Nacional dictará acuerdo de no responsabilidad.

**ARTICULO 46.-** La Recomendación será pública y autónoma, no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá y, en consecuencia,

no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia.

En todo caso, una vez recibida, la autoridad o servidor público de que se trate informará, dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si acepta dicha Recomendación. Entregará, en su caso, en otros quince días adicionales, las pruebas correspondientes de que ha cumplido con la Recomendación. Dicho plazo podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la Recomendación así lo amerite.

**ARTICULO 47.-** En contra de las Recomendaciones, acuerdos o resoluciones definitivas de la Comisión Nacional, no procederá ningún recurso.

**ARTICULO 48.-** La Comisión Nacional no estará obligada a entregar ninguna de sus pruebas a la autoridad a la cual dirigió una Recomendación o a algún particular. Si dichas pruebas le son solicitadas, discrecionalmente determinará si son de entregarse o no.

**ARTICULO 49.-** Las Recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad se referirán a casos concretos; las autoridades no podrán aplicarlos a otros casos por analogía o mayoría de razón.

### CAPITULO III

#### DE LAS NOTIFICACIONES Y LOS INFORMES

**ARTICULO 50.-** La Comisión Nacional notificará inmediatamente a los quejosos los resultados de la investigación, la recomendación que haya dirigido a las autoridades o servidores públicos responsables de las violaciones respectivas, la aceptación y la ejecución que se haya dado a la misma, así como, en su caso, el acuerdo de no responsabilidad.

**ARTICULO 51.-** El Presidente de la Comisión Nacional deberá publicar, en su totalidad o en forma resumida, las recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad de la Comisión Nacional. En casos excepcionales podrá determinar si los mismos solo deban comunicarse a los interesados de acuerdo con las circunstancias del propio caso.

**ARTICULO 52.-** El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos deberá enviar un informe anual, tanto al Congreso de la Unión como al Titular del Ejecutivo Federal, sobre las actividades que haya realizado en el período respectivo. Dicho informe será difundido en la forma más amplia posible para conocimiento de la sociedad.

**ARTICULO 53.-** Los informes anuales del Presidente de la Comisión Nacional deberán comprender una descripción del número y características de las quejas y

denuncias que se hayan presentado, los efectos de la labor de conciliación; las investigaciones realizadas, las Recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad que se hubiesen formulado; los resultados obtenidos, así como las estadísticas, los programas desarrollados y demás datos que se consideren convenientes.

Asimismo, el informe podrá contener proposiciones dirigidas a las autoridades y servidores públicos competentes, tanto federales, como locales y municipales, para promover la expedición o modificación de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como para perfeccionar las prácticas administrativas correspondientes, con el objeto de tutelar de manera más efectiva los derechos humanos de los gobernados y lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servidores públicos.

**ARTICULO 54.-** Ninguna autoridad o servidor público dará instrucciones a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con motivo de los informes a que se refiere el artículo 52 de esta ley.

### CAPITULO IV

#### DE LAS INCONFORMIDADES

**ARTICULO 55.-** Las inconformidades se substanciarán mediante los recursos de queja e impugnación, con base en lo dispuesto por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de acuerdo con las disposiciones de esta Ley. Se aplicarán supletoriamente y en lo que resulte procedente, los preceptos del Título III, Capítulo I, de esta ley. Las resoluciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre estas inconformidades no admitirán recurso alguno.

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

En caso de que el organismo local acredite estar dando seguimiento adecuado a la queja o denuncia, el recurso de queja deberá ser desestimado.

**ARTICULO 57.-** El recurso de queja deberá ser presentado directamente ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por escrito, o en casos de urgencia, oralmente o por cualquier medio de comunicación; en ese supuesto, la instancia deberá ser ratificada dentro de los tres días siguientes por el interesado. En dicho escrito o comunicación, deberán precisarse las omisiones o la inactividad del organismo estatal respectivo; acompañado

de las pruebas documentales que lo sustenten. La Comisión Nacional, antes de pronunciarse sobre la admisión del recurso, podrá solicitar a los interesados las informaciones o aclaraciones que considere necesarias, y podrá desecharlo de plano cuando lo considere notoriamente infundado o improcedente.

**ARTICULO 58.-** La tramitación será breve y sencilla. Una vez admitido el recurso, la Comisión Nacional correrá traslado del mismo, al organismo estatal contra el cual se presente, para que rinda un informe en un plazo no mayor de diez días hábiles, el cual deberá acompañar con las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta. Si dicho informe no se presenta dentro de dicho plazo, se presumirán ciertos los hechos señalados, salvo prueba en contrario.

**ARTICULO 59.-** La Comisión Nacional deberá pronunciarse sobre la queja en un término que no exceda de sesenta días, a partir de la aceptación del recurso, formulando una Recomendación al organismo local, para que subsane, de acuerdo con su propia legislación, las omisiones o inactividad en las que hubiese incurrido; o bien declarará infundada la inconformidad cuando considere suficiente la justificación que presenta ese organismo estatal. Este deberá informar en su caso, en un plazo no mayor de quince días hábiles, sobre la aceptación y cumplimiento que hubiese dado a dicha Recomendación.

**ARTICULO 60.-** La Comisión Nacional ante un recurso de queja por omisión o inactividad, si considera que el asunto es importante y el organismo estatal puede tardar mucho en expedir su Recomendación, podrá atraer esa queja y continuar tramitándola con el objeto de que sea este organismo el que emita, en su caso, la Recomendación correspondiente.

**ARTICULO 61.-** El recurso de impugnación procederá exclusivamente ante la Comisión Nacional y contra las resoluciones definitivas de los organismos estatales de derechos humanos o respecto de las informaciones también definitivas de las autoridades locales sobre el cumplimiento de las Recomendaciones emitidas por los citados organismos. Excepcionalmente podrán impugnarse los acuerdos de los propios organismos estatales cuando, a juicio de la Comisión Nacional, se violen ostensiblemente los derechos de los quejosos o denunciantes en los procedimientos seguidos ante los citados organismos, y los derechos deban protegerse de inmediato.

**ARTICULO 62.-** El recurso de impugnación deberá contener una descripción concreta de los hechos y razonamientos en que se apoya, así como las pruebas documentales que se consideren necesarias. A su vez, el organismo estatal de derechos humanos deberá enviar con la instancia del recurrente un informe sobre la Recomendación que se impugna con los documentos justificativos que considere necesarios.

**ARTICULO 63.-** El recurso de impugnación interpuesto contra una Recomendación de carácter local, o contra la insuficiencia en el cumplimiento de la misma por la autoridad local, deberá presentarse por escrito ante el organismo estatal de protección de derechos humanos que la hubiere formulado, dentro de un plazo de treinta días naturales, contados a partir de que el recurrente tuvo conocimiento de la propia Recomendación. El citado organismo local deberá enviar el recurso ante la Comisión Nacional dentro de los quince días siguientes.

**ARTICULO 64.-** Sólo quienes hayan sido quejosos en un expediente integrado por un organismo estatal de derechos humanos, estarán legitimados para interponer los recursos de impugnación, tanto contra las recomendaciones de dichos organismos como contra la insuficiencia de las autoridades locales en el cumplimiento de ellas.

**ARTICULO 65.-** Una vez que la Comisión Nacional hubiese recibido el recurso de impugnación, de inmediato examinará su procedencia y en caso necesario requerirá las informaciones que considere necesarias del organismo estatal respectivo, o de la autoridad correspondiente. Podrá desechar de plano aquellos recursos que considere notoriamente infundados o improcedentes.

Una vez admitido el recurso, se correrá traslado del mismo a la autoridad u organismo estatal contra el cual se hubiese interpuesto, según sea el caso, a fin de que en un plazo máximo de diez días naturales remita un informe con las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta. Si dicho informe no se presenta oportunamente, en relación con el trámite del recurso se presumirán ciertos los hechos señalados en el recurso de impugnación salvo prueba en contrario.

De acuerdo con la documentación respectiva, la Comisión Nacional examinará la legalidad de la Recomendación del organismo local, o de la conducta de la autoridad sobre el cumplimiento de la que se le hubiese formulado. Excepcionalmente y sólo cuando se considere que es preciso un período probatorio, se recibirán las pruebas ofrecidas por los interesados o por los representantes oficiales de dichos organismos.

**ARTICULO 66.-** Una vez agotada la tramitación, la Comisión Nacional deberá resolver el recurso de impugnación en un plazo no mayor de sesenta días hábiles, en el cual deberá pronunciarse por:

- a) La confirmación de la resolución definitiva del organismo local de derechos humanos.
- b) La modificación de la propia Recomendación, caso en el cual formulará a su vez, una Recomendación al organismo local.
- c) La declaración de suficiencia en el cumplimiento de la Recomendación formulada por el organismo estatal respectivo.

- d) La declaración de insuficiencia en el cumplimiento de la Recomendación del organismo estatal por parte de la autoridad local a la cual se dirigió, supuesto en el que la Comisión Nacional, formulará una Recomendación dirigida a dicha autoridad, la que deberá informar sobre su aceptación y cumplimiento.

#### TITULO IV DE LAS AUTORIDADES Y LOS SERVIDORES PUBLICOS

##### CAPITULO I OBLIGACIONES Y COLABORACION

**ARTICULO 67.-** De conformidad con lo establecido en la presente ley, las autoridades y servidores públicos de carácter federal, involucrados en asuntos de la competencia de la Comisión, o que por razón de sus funciones o actividades puedan proporcionar información pertinente, deberán cumplir en sus términos con las peticiones de la Comisión en tal sentido.

En los casos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 3o. de la ley tratándose de las inconformidades previstas en el último párrafo del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades locales y municipales correspondientes deberán proporcionar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos la información y datos que ésta les solicite, en los términos de la presente ley.

**ARTICULO 68.-** Las autoridades o servidores públicos, a los que se les solicite información o documentación que se estime con carácter reservado, lo comunicarán a la Comisión Nacional y expresarán las razones para considerarla así. En ese supuesto, los Visitadores Generales de la Comisión Nacional tendrán la facultad de hacer la calificación definitiva sobre la reserva, y solicitar que se les proporcione la información o documentación que se manejará en la más estricta confidencialidad.

**ARTICULO 69.-** En los términos previstos en la presente ley, las autoridades y servidores públicos, federales, locales y municipales, colaborarán dentro del ámbito de su competencia, con la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Sin perjuicio de las atribuciones legales que correspondan a los organismos estatales de protección de los derechos humanos, la Comisión podrá celebrar convenios o acuerdos con dichas autoridades y servidores públicos para que

puedan actuar como receptores de quejas y denuncias de competencia federal, las que remitirán a la Comisión Nacional por los medios más expeditos.

#### CAPITULO II DE LA RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES Y SERVIDORES PUBLICOS

**ARTICULO 70.-** Las autoridades y los servidores públicos serán responsables penal y administrativamente por los actos u omisiones en que incurran durante y con motivo de la tramitación de quejas e inconformidades ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

**ARTICULO 71.-** La Comisión Nacional podrá rendir un informe especial cuando persistan actitudes u omisiones que impliquen conductas evasivas o de entorpecimiento por parte de las autoridades y servidores públicos que deban intervenir o colaborar en sus investigaciones, no obstante los requerimientos que ésta les hubiere formulado.

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

Respecto a los particulares que durante los procedimientos de la Comisión Nacional incurran en faltas o en delitos, la misma lo hará del conocimiento de las autoridades competentes para que sean sancionados de acuerdo con las leyes de la materia.

**ARTICULO 72.-** La Comisión Nacional deberá poner en conocimiento de las autoridades superiores competentes, los actos u omisiones en que incurran autoridades y servidores públicos, durante y con motivo de las investigaciones que realiza dicha Comisión, para efectos de la aplicación de las sanciones administrativas que deban imponerse. La autoridad superior deberá informar a la Comisión Nacional sobre las medidas o sanciones disciplinarias impuestas.

**ARTICULO 73.-** Además de las denuncias sobre los delitos y faltas administrativas en que puedan incurrir las autoridades y servidores públicos en el curso de las investigaciones seguidas por la Comisión Nacional, podrá solicitar la amonestación pública o privada, según el caso, al titular de la dependencia de que se trate.

**TITULO V  
DEL REGIMEN LABORAL.  
CAPITULO UNICO**

**ARTICULO 74.-** El personal que preste sus servicios a la Comisión Nacional de Derechos Humanos se regirá por las disposiciones del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Dicho personal quedará incorporado al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Todos los servidores públicos que integran la planta de la Comisión Nacional, son trabajadores de confianza debido a la naturaleza de las funciones que ésta desempeña.

**TITULO VI  
DEL PATRIMONIO Y DEL PRESUPUESTO DE LA  
COMISION NACIONAL.**

**ARTICULO 75.-** La Comisión Nacional de Derechos Humanos contará con patrimonio propio. El Gobierno Federal deberá proporcionar los recursos materiales y financieros para su debido funcionamiento.

**ARTICULO 76.-** La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá la facultad de elaborar su anteproyecto de presupuesto anual de egresos, el cual remitirá directamente al Secretario de Estado competente, para el trámite correspondiente.

**TRANSITORIOS**

**PRIMERO.-** La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**SEGUNDO.-** Se derogan todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan al presente ordenamiento.

**TERCERO.-** En tanto el Congreso de la Unión para el Distrito Federal y las Legislaturas de los estados establezcan los organismos de protección de los derechos humanos a que se refiere el primer párrafo del apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá seguir conociendo de las quejas que deban ser de competencia local, de conformidad con lo establecido por dicha Constitución Política.

La Comisión Nacional conocerá también de las quejas e inconformidades que se presenten en relación con las Recomendaciones o acuerdos del organismo de derechos humanos del Distrito Federal, así como de la insuficiencia en el cumplimiento de las mismas por parte de las autoridades a las que sean emitidas.

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

**QUINTO.-** Los actuales funcionarios de la Comisión Nacional de Derechos Humanos permanecerán en sus cargos hasta que se haga la designación correspondiente, conforme a lo dispuesto por esta ley.

**SEXTO.-** Los actuales miembros del Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, permanecerán en el desempeño de sus encargos en dicho Consejo, el que realizará una insaculación para conocer el orden en que serán substituidos de conformidad con el artículo 17 de esta ley.

**SEPTIMO.-** El Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Derechos Humanos será expedido por su Consejo dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de esta ley, y deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.

**OCTAVO.-** El Presidente de la República enviará a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en su caso, para su aprobación, el nombramiento de Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, dentro de los noventa días siguientes a aquel en que esta ley entre en vigor.

México, D. F., a 23 de junio de 1992.- Sen. Manuel Aguilera Gómez, Presidente.- Dip. Jorge Alfonso Calderón Salazar, Presidente.- Sen. Antonio Melgón Aranda, Secretario.- Dip. Felipe Muñoz Kapama, Secretario.- Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veinticinco días del mes de junio de mil novecientos noventa y dos.- Carlos Salinas de Gortari.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrera.- Rúbrica.

## REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

### TITULO I

#### DISPOSICIONES GENERALES

##### CAPITULO UNICO

**ARTICULO 1°.** El presente ordenamiento reglamenta la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y regula su estructura, facultades y funcionamiento como organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objeto esencial es la protección, la observancia, la promoción, el estudio y la divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano y en los instrumentos jurídicos internacionales que México ha ratificado.

La Comisión Nacional es también un órgano de la sociedad y defensor de ésta

**ARTICULO 2°.** Para los efectos de este Reglamento, se denominará Comisión Nacional u Organismo a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y Ley a la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de junio de 1992

**ARTICULO 3°.** Para el desarrollo y el cumplimiento de las funciones y atribuciones que corresponden a la Comisión Nacional, esta contará con los órganos y estructura administrativa que establece su Ley y este Reglamento

**ARTICULO 4°.** En los términos del artículo 3o. párrafo segundo, de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, ésta no le es aplicable a la Comisión Nacional

**ARTICULO 5°.** En el desempeño de sus funciones y en el ejercicio de su autonomía la Comisión Nacional no recibirá instrucciones o indicaciones de autoridad o servidor público alguno. Sus Recomendaciones y Documentos de No Responsabilidad sólo estarán basados en las evidencias que de manera fehaciente consten en los respectivos expedientes

**ARTICULO 6°.** Para los efectos del desarrollo de las funciones de la Comisión Nacional, se entiende que los Derechos Humanos son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales

no se puede vivir como ser humano. En su aspecto positivo, son los que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que se recogen en los pactos, los convenios y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México.

**ARTICULO 7°.** Los términos y los plazos que se señalan en la Ley y en este Reglamento se entenderán como días naturales, salvo que expresamente se señale que deban ser hábiles.

**ARTICULO 8°.** Los organismos estatales o locales de protección de los Derechos Humanos a que se refiere el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se enuncian en el presente Reglamento como Comisiones Estatales de Derechos Humanos, independientemente de la denominación específica que cada legislatura local, y el Congreso de la Unión para el caso de la correspondiente al Distrito Federal, dé a cada una de ellas

**ARTICULO 9°.** Los procedimientos que se sigan ante la Comisión Nacional deberán ser breves y sencillos. Para ello se evitarán los formalismos, excepto los ordenados en la Ley y en el presente Reglamento, se procurará, en lo posible, la comunicación inmediata con los quejosos y con las autoridades, sea ésta personal, telefónica o por cualquier otro medio, a efecto de allegarse los elementos suficientes para determinar su competencia y proceder en consecuencia. Asimismo, durante la tramitación de los expedientes de queja, se buscará que a la brevedad posible se realice la investigación a que haya lugar, evitando actuaciones no indispensables.

**ARTICULO 10.** Todas las actuaciones de la Comisión Nacional serán gratuitas. Esta disposición deberá ser informada explícitamente a quienes recurran a ella. Cuando para el trámite de las quejas los interesados decidan contar con la asistencia de un abogado o representante profesional, se les deberá hacer la indicación de que ello no es indispensable y se les recordará la

gratuidad de los servicios que la Comisión Nacional tiene la obligación de proporcionar.

**ARTICULO 11.** Las investigaciones que realice el personal de la Comisión Nacional, formular a través de las Recomendaciones, las declaraciones y los informes anuales o especiales

**ARTICULO 12.** Los servidores públicos que laboren en la Comisión Nacional de Derechos Humanos no estarán obligados a rendir testimonio cuando dicha prueba haya sido ofrecida en procesos civiles, penales o administrativos y el testimonio se encuentre relacionado con su intervención en el tratamiento de las quejas radicadas en la Comisión Nacional

**ARTICULO 13.** El personal de la Comisión Nacional prestará sus servicios inspirado, primordialmente, en los altos principios que conforman la existencia y los propósitos de dicho Organismo. En consecuencia, deberá procurar en toda circunstancia la protección de los Derechos Humanos de los quejosos, participar en las acciones de promoción de los Derechos Humanos y elevar al conocimiento y resolución de los superiores jerárquicos toda iniciativa que contribuya a la mejor realización de las finalidades de la institución

**ARTICULO 14.** La Comisión Nacional contará con un órgano oficial de difusión que se denominará "Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos". Su periodicidad será mensual y en ella se publicarán las Recomendaciones o sus síntesis, Documentos de No Responsabilidad, informes especiales y materiales varios que, por su importancia, merezcan darse a conocer mediante dicha publicación.

## TITULO II

### FUNCIONES DE LA COMISION NACIONAL

#### CAPITULO I

##### ATRIBUCIONES GENERALES

**ARTICULO 15.** Las funciones y atribuciones de la Comisión Nacional son las que establece el artículo 8o. de su Ley.

## CAPITULO II

### COMPETENCIA EN MATERIA DE PRESUNTAS VIOLACIONES

#### A DERECHOS HUMANOS

**ARTICULO 16.** Para los efectos de lo dispuesto por los artículos 3º y 6º de su ley, la Comisión Nacional tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los Derechos Humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación

**ARTICULO 17.** Para los efectos de lo dispuesto por el artículo 6o fracción II, inciso a), de la Ley, se entiende por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal, los que provengan de instituciones, dependencias u organismos tanto de la administración pública federal centralizada como paraestatal y, en el caso de estos últimos, cuando aparezcan en el Registro Público respectivo que lleva al efecto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en tanto que tales actos u omisiones puedan considerarse como de autoridad

Las quejas por presuntas violaciones a los Derechos Humanos por parte de la Procuraduría Agraria, la Procuraduría Federal del Consumidor y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente quedarán dentro de la competencia de la Comisión Nacional, cuando sus actos u omisiones puedan ser reputados como de autoridad.

**ARTICULO 18.** Para los efectos de lo dispuesto por el artículo 6º, fracción II, inciso b) de la Ley, se entiende por "ilícitos" las conductas que puedan tipificarse como delitos y las faltas o las infracciones administrativas.

**ARTICULO 19.** Para los efectos de lo dispuesto por el artículo 7o., fracción II de la Ley, se entiende por resoluciones de carácter jurisdiccional:

I Las sentencias o los laudos definitivos que concluyan la instancia

II Las sentencias interlocutorias que se emitan durante el proceso

III. Los autos y acuerdos dictados por el Juez o por el personal del juzgado o tribunal para cuya expedición se haya realizado una valoración y determinación jurídica o legal.

IV. En materia administrativa, los análogos a los señalados en las fracciones anteriores.

Todos los demás actos u omisiones procedimentales de los poderes judiciales serán considerados con el carácter de administrativos, de acuerdo al artículo 8º de la Ley y, en consecuencia, susceptibles de ser reclamados ante las Comisiones Estatales de Derechos Humanos vía queja o ante la Comisión Nacional cuando medie el recurso correspondiente.

**ARTICULO 20.** Para efecto de lo dispuesto por el artículo 7o fracción III, de la Ley, se entiende por conflictos laborales los suscitados entre un patrón o varios y uno o más trabajadores, incluso cuando el patrón sea una autoridad o dependencia federal, estatal o municipal.

**ARTICULO 21.** Cuando la Comisión Nacional reciba una queja por presuntas violaciones a Derechos Humanos cometida por una autoridad o servidor público del Poder Judicial de la Federación, acusará recibo de la misma al quejoso, pero no admitirá la instancia, debiendo enviar el escrito de queja de inmediato a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Comisión Nacional notificará al quejoso acerca de la remisión de su queja, a efecto de que éste pueda darle el seguimiento que corresponda.

Si en una queja estuvieren involucrados tanto servidores públicos o autoridades federales, como miembros del Poder

Judicial Federal, la Comisión Nacional hará el desglose correspondiente y turnará lo relativo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos del párrafo anterior. A la vez, radicará el expediente y admitirá la instancia por lo que se refiere a la autoridad o servidor público federal de carácter administrativo.

**ARTICULO 22.** Cuando la Comisión Nacional reciba una queja por presuntas violaciones a los Derechos Humanos en materia agraria, que sea de la competencia de la Procuraduría Agraria, la

turnará de inmediato a dicha Procuraduría notificando de esta remisión al quejoso. En este caso se acusará recibo al quejoso, pero no se admitirá la instancia y se actuará en los mismos términos señalados en el segundo párrafo del artículo anterior.

**ARTICULO 23.** La Comisión Nacional, respecto de los actos u omisiones de los tribunales agrarios, tanto del colegiado como de los unitarios, tendrá competencia para intervenir sólo respecto de asuntos administrativos y, por ningún motivo, en los de carácter jurisdiccional, en los términos señalados en el artículo 19 de este Reglamento.

**ARTICULO 24.** Cuando la Comisión Nacional reciba una queja en materia ecológica, la remitirá sin demora a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, para que se le otorgue el tratamiento que corresponda. En este caso, el quejoso recibirá el respectivo acuse de recibo de su escrito de queja, pero la instancia no será admitida, debiéndose informar al propio quejoso de la remisión de su documento a la Procuraduría aludida.

**ARTICULO 25.** La Comisión Nacional tendrá competencia para conocer en segunda instancia de quejas en materia ecológica en los casos siguientes:

I. Cuando se trate de quejas por deficiencias, errores u omisiones en los que hubiera podido incurrir la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el tratamiento de un problema o por el contenido de su Recomendación.

II. Que el quejoso haya planteado originalmente el problema ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y ésta haya pronunciado una Recomendación que no haya sido cumplida debidamente por la autoridad a la que fue dirigida.

III. Que la queja no implique que la Comisión Nacional se pronuncie sobre aspectos técnicos o científicos.

IV. Que la queja se refiera a hechos concretos en los que se haya visto afectada una comunidad y no una persona en particular.

**ARTICULO 26.** En los casos a que se refieren las fracciones I y II del artículo anterior, solamente el quejoso ante la Procuraduría Federal de



Protección al Ambiente estará legitimado para acudir en segunda instancia ante la Comisión Nacional. La resolución que en segunda instancia tome la Comisión Nacional se basará exclusivamente en la revisión de los agravios que el quejoso haga valer contra la determinación que en primera instancia haya tomado la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Dicha resolución de segunda instancia tendrá la misma naturaleza y obligatoriedad de las que se envíen a las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, en los términos de los artículos 169 y 170 del presente Reglamento.

Quando en casos extraordinarios la Comisión Nacional determine como indispensable la práctica de una investigación que no sea de carácter exclusivamente jurídico, solicitará el auxilio de organismos técnicos especializados.

**ARTICULO 27.** Cuando la Comisión Nacional reciba un escrito de queja que resulte de la competencia de una Comisión Estatal de Derechos Humanos, enviará al quejoso el correspondiente acuse de recibo y, sin admitir la instancia, la turnará a la Comisión Estatal respectiva, notificando de ello al quejoso a fin de que éste dé a su queja el seguimiento que corresponda.

**ARTICULO 28.** Cuando en un mismo hecho o circunstancia estuvieren involucradas tanto autoridades o servidores públicos de la Federación como de las Entidades Federativas o Municipios, la competencia se surtirá en favor de la Comisión Nacional.

En el supuesto del párrafo que antecede, la Comisión Nacional enviará a la respectiva Comisión Estatal una notificación sobre la admisión de la instancia de la queja de mérito, con el fin de que esta última no radique la misma queja en su aspecto local o municipal.

**ARTICULO 29.** Cuando se presenten ante la Comisión Nacional quejas por violaciones a los Derechos Humanos de comunidades indígenas que evidencien patrones sistemáticos de transgresión de tales Derechos, la Comisión Nacional conocerá de dichas quejas. En estos casos la Comisión Nacional, con independencia de la forma de solución de cada expediente, podrá expedir un

pronunciamiento general sobre el problema planteado.

### TITULO III

#### ORGANOS Y ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LA COMISION NACIONAL

##### CAPITULO I

##### INTEGRACION

**ARTICULO 30.** Los órganos de la Comisión Nacional son los siguientes:

- I. La Presidencia,
- II El Consejo,
- III Las Visitadurías Generales,
- IV. La Secretaría Ejecutiva y
- V La Secretaría Técnica del Consejo.

##### CAPITULO II

##### DE LA PRESIDENCIA

**ARTICULO 31.** La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional, está a cargo de un Presidente a quien corresponde realizar, en los términos establecidos por la Ley, las funciones directivas del Organismo del cual es su representante legal.

**ARTICULO 32.** Las Visitadurías Generales y la Secretaría Ejecutiva son órganos auxiliares de la Presidencia de la Comisión Nacional y realizarán sus funciones en los términos de la Ley y de acuerdo con las instrucciones que al efecto gire la propia Presidencia de la Comisión.

La Secretaría Técnica del Consejo también auxiliará a la Presidencia de la Comisión en los términos de este Reglamento.

**ARTICULO 33.** El nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional, los requisitos que deba reunir para ocupar el cargo, la duración en el cargo, el procedimiento de destitución y el régimen jurídico que como funcionario le es aplicable, son los que se establecen en los artículos 9º, 10, 11, 12, 13 y 14 de la Ley.

III. Los autos y acuerdos dictados por el Juez o por el personal del juzgado o tribunal para cuya expedición se haya realizado una valoración y determinación jurídica o legal.

IV. En materia administrativa, los análogos a los señalados en las fracciones anteriores.

Todos los demás actos u omisiones procedimentales de los poderes judiciales serán considerados con el carácter de administrativos, de acuerdo al artículo 8º de la Ley y, en consecuencia, susceptibles de ser reclamados ante las Comisiones Estatales de Derechos Humanos vía queja o ante la Comisión Nacional cuando medie el recurso correspondiente

**ARTICULO 20.** Para efecto de lo dispuesto por el artículo 7o fracción III, de la Ley, se entiende por conflictos laborales los suscitados entre un patrón o varios y uno o más trabajadores, incluso cuando el patrón sea una autoridad o dependencia federal, estatal o municipal.

**ARTICULO 21.** Cuando la Comisión Nacional reciba una queja por presuntas violaciones a Derechos Humanos cometida por una autoridad o servidor público del Poder Judicial de la Federación, acusará recibo de la misma al quejoso, pero no admitirá la instancia, debiendo enviar el escrito de queja de inmediato a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Comisión Nacional notificará al quejoso acerca de la remisión de su queja, a efecto de que éste pueda darle el seguimiento que corresponda.

Si en una queja estuvieron involucrados tanto servidores públicos o autoridades federales, como miembros del Poder

Judicial Federal, la Comisión Nacional hará el desglose correspondiente y turnará lo relativo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos del párrafo anterior. A la vez, radicará el expediente y admitirá la instancia por lo que se refiere a la autoridad o servidor público federal de carácter administrativo.

**ARTICULO 22.** Cuando la Comisión Nacional reciba una queja por presuntas violaciones a los Derechos Humanos en materia agraria, que sea de la competencia de la Procuraduría Agraria, la

turnará de inmediato a dicha Procuraduría notificando de esta remisión al quejoso. En este caso se acusará recibo al quejoso, pero no se admitirá la instancia y se actuará en los mismos términos señalados en el segundo párrafo del artículo anterior.

**ARTICULO 23.** La Comisión Nacional, respecto de los actos u omisiones de los tribunales agrarios, tanto del colegiado como de los unitarios, tendrá competencia para intervenir sólo respecto de asuntos administrativos y, por ningún motivo, en los de carácter jurisdiccional, en los términos señalados en el artículo 19 de este Reglamento.

**ARTICULO 24.** Cuando la Comisión Nacional reciba una queja en materia ecológica, la remitirá sin demora a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, para que se le otorgue el tratamiento que corresponda. En este caso, el quejoso recibirá el respectivo acuse de recibo de su escrito de queja, pero la instancia no será admitida, debiéndose informar al propio quejoso de la remisión de su documento a la Procuraduría citada.

**ARTICULO 25.** La Comisión Nacional tendrá competencia para conocer en segunda instancia de quejas en materia ecológica en los casos siguientes:

I Cuando se trate de quejas por deficiencias, errores u omisiones en los que hubiera podido incurrir la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el tratamiento de un problema o por el contenido de su Recomendación.

II Que el quejoso haya planteado originalmente el problema ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y ésta haya pronunciado una Recomendación que no haya sido cumplida debidamente por la autoridad a la que fue dirigida.

III Que la queja no implique que la Comisión Nacional se pronuncie sobre aspectos técnicos o científicos.

IV Que la queja se refiera a hechos concretos en los que se haya visto afectada una comunidad y no una persona en particular.

**ARTICULO 26.** En los casos a que se refieren las fracciones I y II del artículo anterior, solamente el quejoso ante la Procuraduría Federal de

**ARTICULO 34.** Durante las ausencias temporales del Presidente de la Comisión Nacional, sus funciones y su representación legal serán cubiertas por el Primer Visitador General y, si él también se encontrara ausente, lo será por el Segundo Visitador General o, en su caso, el Tercero.

**ARTICULO 35.** Para el despacho de los asuntos que directamente corresponden a la Presidencia de la Comisión Nacional, ésta contará con el apoyo de las dependencias siguientes:

I. Una Dirección General de Quejas y Orientación,

II. Una Dirección General de Administración,

III. Una Dirección General de Comunicación Social;

IV. Una Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones;

V. Una Contraloría Interna y

VI. Las demás que se establezcan en los correspondientes acuerdos administrativos

El Presidente de la Comisión Nacional contará con el apoyo de la Secretaría Particular y de la Coordinación de asesores.

**ARTICULO 36.** Con las excepciones establecidas en la Ley y en este Reglamento, corresponde al Presidente de la Comisión Nacional, nombrar y remover libre y discrecionalmente a todo el personal del Organismo, con apego a lo dispuesto por las fracciones VII y IX del Apartado B del Artículo 123 Constitucional

**ARTICULO 37.** La Dirección General de Quejas y Orientación tendrá las siguientes funciones:

I. Recibir y registrar las quejas por presuntas violaciones a Derechos Humanos que se presenten directamente por los quejosos o agraviados en las oficinas de la Comisión Nacional

II. Recibir y registrar las quejas por presuntas violaciones a Derechos Humanos que lleguen a la Comisión Nacional mediante correspondencia, incluyendo carta, telegrama o telefax, y acusar recibo de su recepción.

III. Despachar toda la correspondencia concerniente a la atención de las quejas, tanto de la que deba enviarse a autoridades, quejosos o agraviados, así como recabar los correspondientes acuses de recepción.

IV. Realizar las labores de orientación al público cuando de la queja que directamente se presente se desprenda fehacientemente que no se trata de violaciones a Derechos Humanos. La orientación deberá realizarse de modo tal, que a la persona atendida se le expliquen la naturaleza de su problema y las posibles formas de solución, y se le proporcionen los datos del funcionario público ante quien puede acudir, así como el domicilio y, en su caso, teléfono de este último.

V. Asignar número de expediente a las quejas presuntamente violatorias de Derechos Humanos y registrarlas en el banco de datos automatizado que al efecto se establezca.

VI. Turnar, en el estricto orden que les corresponda, a las Visitadurías Generales, inmediatamente después de que se hayan registrado, los correspondientes expedientes de queja, de acuerdo con el procedimiento que señala el artículo 62 del presente Reglamento

VII. Operar y administrar el banco de datos en el que se registren desde la recepción de la queja hasta la conclusión del expediente de cada caso, todas las acciones llevadas a cabo por la Comisión Nacional

VIII. Presentar al Presidente de la Comisión Nacional los informes periódicos y los proyectos anuales sobre el avance en la tramitación de las quejas, de acuerdo con la información que aparezca en la base de datos.

IX. Coordinar sus labores con los responsables de las Visitadurías Generales, otorgando y solicitando los informes que resulten indispensables.

X. Informar a los quejosos los datos generales sobre los avances de los expedientes de queja, realizando tal función en coordinación con los Visitadores Generales

XI. Administrar el Archivo General de la Comisión Nacional en cuanto a los expedientes de queja.

XII. Turnar a los órganos o dependencias administrativas de la Comisión Nacional la correspondencia a ellos dirigida y que se reciba en las oficinas de la Comisión Nacional.

XIII. Las demás que le encomiende el Presidente de la Comisión Nacional.

**ARTICULO 38.** Para el cumplimiento de sus funciones la Dirección General de Quejas y Orientación, contará con:

I. Una Dirección de Área de Quejas y Orientación;

II. Una Coordinación de Procedimientos Internos;

III. Una Coordinación de Archivo y Correspondencia;

IV. Una Coordinación de Informática;

V. Una Oficina de Partes y

VI. Las demás que al efecto establezca el Presidente de la Comisión Nacional, previa aprobación del Consejo.

**ARTICULO 39.** La Dirección General de Administración tendrá las siguientes funciones:

I. Atender las necesidades administrativas de las unidades de la Comisión Nacional de acuerdo con los lineamientos generales fijados por el Consejo y por el Presidente del Organismo.

II. Establecer, con la aprobación del Presidente de la Comisión Nacional, las políticas, normas, criterios, sistemas y procedimientos para la administración de los recursos humanos financieros y materiales del Organismo y la prestación de servicios generales de apoyo.

III. Coordinar la formulación del programa operativo anual y del proyecto de presupuesto de la Comisión Nacional y vigilar su cumplimiento de acuerdo con la aprobación del Consejo.

IV. Dirigir el diseño, desarrollo e implantación del Manual de Organización General y los demás manuales e instructivos de organización, procedimientos y servicios;

V. Autorizar las adquisiciones de acuerdo con los preceptos legales y los lineamientos que fijen el Consejo y el titular de la Comisión Nacional;

VI. Conservar y custodiar los bienes muebles e inmuebles de la Comisión Nacional, conforme a los lineamientos que al efecto se dicten y llevar el registro y control de los mismos;

VII. Establecer y operar el sistema de Informática de la Comisión Nacional y

VIII. Las demás funciones que las disposiciones legales y reglamentarias le atribuyan, así como aquellas que le confiera el titular de la Comisión Nacional.

**ARTICULO 40.** Para el cumplimiento de sus funciones, la Dirección General de Administración contará con:

I. Una Dirección Operativa

II. Una Dirección de Cómputo.

**ARTICULO 41.** La Dirección General de Comunicación Social tendrá las siguientes funciones:

I. Auxiliar al titular de la Comisión Nacional en la conducción de las políticas de comunicación social, con el fin de tenerlos informados sobre las acciones que la Comisión Nacional pretenda difundir.

II. Elaborar materiales audiovisuales para dar a conocer a la sociedad las funciones y actividades de la Comisión Nacional.

III. Mantener un contacto permanente con los representantes de los medios de comunicación social, con el fin de tenerlos informados sobre las acciones que la Comisión Nacional pretenda difundir.

IV. Coordinar las reuniones de prensa del Presidente y demás funcionarios de la Comisión Nacional.

V. Las demás que al efecto establezca el Presidente de la Comisión Nacional.

**ARTICULO 42.** Para el cumplimiento de sus funciones, la Dirección General de Comunicación Social contará con:

I. Una Dirección de Información.

II. Una Dirección de Programas de Divulgación.

**ARTICULO 43.** La Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones tendrá a su cargo las siguientes funciones.

I. Registrar en una base de datos automatizada cada una de las Recomendaciones expedidas por la Comisión Nacional;

II. Registrar en la misma base de datos los informes respecto de la aceptación, en su caso, de las Recomendaciones y los concernientes a los avances que se den en su cumplimiento.

III. Informar al Presidente de la Comisión Nacional sobre el avance en el cumplimiento de cada una de las Recomendaciones, hasta que se consideren totalmente cumplidas.

IV. Preparar los proyectos de informes que el Presidente de la Comisión Nacional deba enviar a las autoridades, sobre el estado que guarde el cumplimiento de cada una de las Recomendaciones.

V. Solicitar informes adicionales a las autoridades a quienes se dirigió una Recomendación, a fin de que precisen datos o aporten otros elementos para poder evaluar el grado de cumplimiento.

VI. Informar a los quejados que lo soliciten respecto del cumplimiento de las Recomendaciones correspondientes.

VII. Coordinar su trabajo de evaluación del cumplimiento de las Recomendaciones con los Visitadores Generales y los Adjuntos que hubiesen preparado los proyectos respectivos y solicitar a éstos, en su caso, la práctica de diligencias que fueren necesarias a fin de verificar la información recibida.

VIII. Las demás que al efecto establezca el Presidente de la Comisión Nacional.

**ARTICULO 44.** La Contraloría Interna tendrá a su cargo las siguientes funciones

I. Observar y vigilar el cumplimiento por parte de los órganos y estructura administrativa de la Comisión Nacional, de las normas de control, fiscalización y evaluación.

II. Supervisar el cumplimiento de los lineamientos generales y sistemas y procedimientos administrativos por parte de las dependencias de la Comisión Nacional;

III. Vigilar que las erogaciones del Organismo se ajusten a los presupuestos autorizados;

IV. Instrumentar las normas complementarias en materia de Control, así como realizar las auditorías o revisiones que se requieran a las dependencias de la Comisión Nacional, y proponer y vigilar la aplicación de las medidas correctivas y observaciones que correspondan.

V. Recibir y atender las quejas y denuncias respecto de los servidores públicos de la Comisión Nacional, practicar investigaciones sobre sus actos; fincar en su caso, las responsabilidades a que haya lugar y aplicar, por acuerdo del Presidente de la Comisión Nacional, las sanciones que procedan;

VI. Las demás funciones que le atribuyan las disposiciones legales y reglamentarias, así como aquellas que le confiera el Presidente del Organismo.

**ARTICULO 45.** La Secretaría Particular y la Coordinación de asesores del Presidente de la Comisión Nacional tendrán las funciones que éste establezca y contarán con el personal de apoyo que sea necesario.

### CAPITULO III

#### DEL CONSEJO

**ARTICULO 46.** El Consejo tendrá competencia para establecer los lineamientos generales de actuación y los programas anuales de trabajo del Organismo. Las funciones del Consejo son las que se establecen en el artículo 19 de la Ley.

El Presidente de la Comisión Nacional lo será también del Consejo. Los cargos de los demás miembros del Consejo serán honorarios. A excepción de su Presidente, cada año deberá ser substituido el miembro del Consejo de mayor antigüedad.

**ARTICULO 47.** El nombramiento de los miembros del Consejo, los requisitos para su designación, las formas de substituirlos y el

régimen legal que les es aplicable, son los que establecen los artículos 17 y 18 de la Ley

**ARTICULO 48.** La aprobación del Reglamento Interno así como sus reformas son competencia del Consejo.

**ARTICULO 49.** Cuando se requiera de la interpretación de cualquier disposición del presente Reglamento o de aspectos que éste no prevea, el Presidente de la Comisión Nacional lo someterá a la consideración del Consejo para que éste dicte el acuerdo respectivo.

**ARTICULO 50.** Los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional que apruebe el Consejo, y que no estén previstos en este Reglamento, se establecerán mediante declaraciones, acuerdos o tesis, mismos que serán publicados en la Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

**ARTICULO 51.** Las sesiones ordinarias del Consejo se celebrarán cuando menos una vez al mes de acuerdo con el calendario que señale el propio Consejo

**ARTICULO 52.** Se podrá convocar a Sesiones Extraordinarias del Consejo, por el Presidente de la Comisión Nacional, o mediante la solicitud de tres de sus miembros, cuando estimen que haya razones de importancia para ello

**ARTICULO 53.** De cada una de las sesiones ordinarias o extraordinarias del Consejo, se levantará una acta general, en la que se asiente una síntesis de las intervenciones de cada consejero y de los funcionarios administrativos que a ellas asistan. Igualmente, se transcribirán los acuerdos o tesis que hayan sido aprobados

Las actas serán aprobadas, en su caso, por el Consejo en la sesión ordinaria inmediatamente posterior

**ARTICULO 54.** Para la realización de las sesiones ordinarias o extraordinarias, el Secretario Técnico del Consejo enviará a los consejeros por lo menos con 72 horas de anticipación, el citatorio y el orden del día previsto para la sesión, así como todos los materiales que por su naturaleza deban ser estudiados por los consejeros antes de llevar a cabo la misma

**ARTICULO 55.** Se requerirá como quórum para llevar a cabo la sesión del Consejo, la asistencia de cuando menos la mitad de los miembros del Consejo. Transcurrida media hora de la fijada para el inicio de la sesión, ésta comenzará válidamente con los miembros presentes. Las decisiones del Consejo se tomarán por la mayoría de votos de los miembros presentes

Durante el desarrollo de las sesiones ordinarias del Consejo, los Visitadores Generales informarán a éste, en términos numéricos, sobre las quejas recibidas en el mes correspondiente, los expedientes que fueron concluidos y sus causas, las Recomendaciones y los Documentos de No Responsabilidad expedidos, las personas atendidas para efectos de orientación y cualquier otro aspecto que resulte importante a juicio de los consejeros

**ARTICULO 56.** El Consejo de la Comisión Nacional contará con un Secretario Técnico que será designado en los términos establecidos por el artículo 18 segundo párrafo, de la Ley. El Secretario Técnico acordará directamente con el Presidente de la Comisión Nacional

**ARTICULO 57.** La Secretaría Técnica del Consejo tendrá las siguientes funciones

- I Proponer el proyecto de acta de las sesiones ordinarias y extraordinarias que el Consejo celebre
- II Remitir oportunamente a los consejeros los citatorios, órdenes del día y material indispensable para realizar las sesiones ordinarias y extraordinarias
- III Brindar a los consejeros el apoyo necesario para el mejor cumplimiento de sus responsabilidades
- IV Organizar el material y supervisar la elaboración de la Gaceta de la Comisión Nacional
- V Coordinar la edición de las publicaciones que realice la Comisión Nacional
- VI Supervisar las actividades de distribución y comercialización de las publicaciones
- VII Diseñar y ejecutar los programas de capacitación en materia de Derechos Humanos
- VIII Promover y fortalecer las relaciones con las organizaciones no-gubernamentales pro Derechos Humanos en el país

IX. Promover el estudio y enseñanza de los Derechos Humanos dentro del sistema educativo nacional.

X. Las demás que al efecto establezcan el Presidente o el Consejo de la Comisión Nacional.

**ARTICULO 58.** Para el cumplimiento de sus funciones la Secretaría Técnica contará con

I. Una Dirección de Capacitación,

II. Una Dirección de Publicaciones, y

III. El personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

#### CAPITULO IV

##### DE LAS VISITADURIAS GENERALES

**ARTICULO 59.** La Comisión Nacional de Derechos Humanos contará con tres Visitadurías Generales

El Visitador General será el titular de cada una de tales Visitadurías y será designado y removido de manera libre por el Presidente de la Comisión Nacional. Los requisitos para ser Visitador General son los que establece el artículo 23 de la Ley. El régimen legal al que quedan sujetos los Visitadores Generales es el que se establece en los artículos 12 y 13 de la Ley.

**ARTICULO 60.** Las funciones de las Visitadurías Generales son las que señala el artículo 24 de la Ley.

**ARTICULO 61.** Las Visitadurías Generales serán designadas de la manera siguiente: Primera Visitaduría General, Segunda Visitaduría General y Tercera Visitaduría General. La Primera y la Segunda Visitadurías Generales conocerán de quejas por presuntas violaciones a Derechos Humanos de cualquier naturaleza jurídica, con excepción de las que se refieran a asuntos penitenciarios o cometidas dentro de los centros de reclusión, de las que conocerá, exclusivamente, la Tercera Visitaduría General.

**ARTICULO 62.** La Primera Visitaduría General tendrá a su cargo la tramitación de los expedientes de queja a los que la Dirección General de Quejas y Orientación haya asignado un número impar. La

Segunda Visitaduría General tendrá a su cargo la tramitación de los expedientes de queja a los que la misma Dirección General haya asignado un número par.

El Presidente de la Comisión Nacional podrá acordar que un expediente determinado sea conocido por una Visitaduría General, con independencia del número de expediente o si una Visitaduría General llegare a retrasarse en el desahogo de las quejas, que la otra la apoye con un número determinado de expedientes de quejas.

**ARTICULO 63.** Con independencia del desarrollo del Programa de Quejas, la Primera y la Segunda Visitadurías Generales tendrán a su cargo los Programas Especiales que, de acuerdo con el plan anual de labores, les asigne el Presidente de la Comisión Nacional.

**ARTICULO 64.** La Tercera Visitaduría General para Asuntos Penitenciarios supervisará los Derechos Humanos en los centros de reclusión del país, tanto de adultos como de menores, sin necesidad de que medie queja alguna. Asimismo, formulará los estudios y las propuestas tendientes al mejoramiento del sistema penitenciario nacional.

**ARTICULO 65.** La Primera y la Segunda Visitadurías Generales contarán, cada una de ellas con

I Una Dirección General,

II Tres Direcciones de Área,

III Una Coordinación de Procedimientos Internos,

IV Coordinaciones de Programas Especiales;

V Los Visitadores Adjuntos y

VI El personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

**ARTICULO 66.** La Tercera Visitaduría General para Asuntos Penitenciarios contará con

I Una Dirección General,

II Una Dirección de Área,

III Una Coordinación de Procedimientos Internos.

**IV. Los Visitadores Adjuntos y**

V. El personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

**ARTICULO 67.** El Presidente de la Comisión Nacional podrá delegar en uno o más de los Visitadores Generales la facultad de presentar denuncias penales cuando ello fuere necesario.

**ARTICULO 68.** Tendrán el carácter de Visitadores Adjuntos los miembros del personal profesional que laboren en las Visitadurías Generales, que reciban el nombramiento específico como tales, encargados de la integración de los expedientes de queja y de su consecuente investigación, incluidos los peritos en medicina, medicina forense, criminología y otras que resultan necesarias para el trabajo de la Comisión Nacional.

Los Directores Generales, los Directores de Área, los Coordinadores de Programas Especiales, los Coordinadores de Procedimientos Internos adscritos a las Visitadurías Generales, así como el Director General de Quejas y Orientación, serán considerados como Visitadores Adjuntos para los efectos del artículo 16 de la Ley y, consecuentemente, en sus actuaciones tendrán fe pública.

**ARTICULO 69.** Para ser Visitador Adjunto se requiere

I. Tener un título profesional legalmente expedido,

II. Ser ciudadano mexicano,

III. Ser mayor de 21 años de edad y

IV. Tener la experiencia necesaria, a juicio de los Visitadores Generales, para el desempeño de las funciones correspondientes.

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

**ARTICULO 71.** Las Direcciones Generales de Visitaduría serán auxiliares del Visitador General, actuarán bajo su estricta supervisión y tendrán las siguientes funciones

I. Suscribir, por acuerdo del Visitador General correspondiente, las solicitudes de información que se formulen a las distintas autoridades o servidores públicos;

II. Suscribir, por acuerdo del Visitador General correspondiente, los escritos dirigidos a los quejosos y agraviados con el fin de que precisen o amplíen las quejas, aporten documentos necesarios o presenten pruebas,

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

IV. Dirigir los equipos de investigación que se integren para documentar los expedientes de queja;

V. Coordinar el trabajo de las Direcciones de Área de las Visitadurías Generales;

VI. Entrevistar a los quejosos que tengan dudas o reclamaciones respecto del tratamiento que se le esté dando a sus respectivos expedientes;

VII. Ejecutar las determinaciones de los Visitadores Generales respecto de los trabajos de conciliación que con las distintas autoridades se practiquen.

VIII. Presentar mensualmente al Visitador General correspondiente los informes que se le soliciten sobre el desarrollo de las quejas,

IX. Revisar los proyectos de Recomendación o Documentos de No Responsabilidad que presenten a su consideración los Directores de Área, y

X. Las demás que les sean encomendadas por el Presidente de la Comisión Nacional o por sus respectivos Visitadores Generales.

**ARTICULO 72.** Los Directores de Área de las Visitadurías Generales serán los responsables inmediatos de dirigir a los equipos de investigación y sus funciones específicas se determinarán en el manual de organización de la Comisión Nacional.

**CAPÍTULO V****DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA**

**ARTICULO 73.** El Secretario Ejecutivo será designado de manera libre por el Presidente de la



Comisión Nacional. Los requisitos para ocupar el cargo son los que establece el artículo 21 de la Ley.

**ARTICULO 74.** Las funciones de la Secretaría Ejecutiva son las que establece el artículo 22 de la Ley, y para el despacho de los asuntos que le corresponden, contará con:

- I. Una Dirección General,
- II. Dos Direcciones de Área,
- III. El personal técnico, profesional y administrativo que le sea asignado, y
- IV. Las demás que determine el Presidente de la Comisión Nacional

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

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

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

#### TITULO IV

### DEL PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

#### CAPITULO I

#### DE LA PRESENTACION DE LA QUEJA

**ARTICULO 78.** Toda queja que se dirija a la Comisión Nacional deberá presentarse mediante escrito con la firma o huella digital del interesado. Dicho escrito deberá contener, como datos mínimos de identificación, el nombre, los apellidos, el domicilio y, en su caso, un número telefónico de la persona que presuntamente ha sido o está siendo

afectada en sus Derechos Humanos y de la persona que presente la queja.

Sólo en casos urgentes podrá admitirse una queja no escrita que se formule por cualquier medio de comunicación electrónica, inclusive por teléfono. En esos supuestos únicamente se requerirá contar con los datos mínimos de identificación a que alude el párrafo anterior y se levantará acta circunstanciada de la queja por parte del funcionario de la Comisión Nacional que la reciba.

**ARTICULO 79.** Se considerará anónima una queja que no esté firmada, no contenga huella digital o no cuente con los datos de identificación del quejoso. Esa situación se hará saber, si ello es posible, al quejoso para que ratifique la queja dentro de los tres días siguientes a su presentación, contados a partir del momento en que el quejoso reciba la comunicación de la Comisión Nacional de que debe subsanar la omisión. De preferencia la comunicación al quejoso se hará vía telefónica, en cuyo caso se levantará el acta circunstanciada por parte del funcionario de la Comisión Nacional que hizo el requerimiento telefónico.

De no contar con número telefónico el requerimiento para ratificar la queja se hará por cualquier otro medio de comunicación, sea teletax, telegrama o correo certificado. En cualquier supuesto el término de los tres días se contará a partir del correspondiente acuse de recepción o del momento en que se tenga la certeza de que el quejoso recibió el requerimiento para ratificar la queja.

**ARTICULO 80.** De no ratificarse la queja en el plazo señalado en el artículo anterior, se tendrá por no presentado el escrito de queja y se enviará al archivo. Esto no impedirá que la Comisión Nacional de manera discrecional determine investigar de oficio el motivo de queja, si a su juicio considera graves los actos presuntamente violatorios. Tampoco será impedimento para que el quejoso vuelva a presentar la queja con los requisitos de identificación debidamente acreditados y se admita la instancia correspondiente.

Una queja que carezca de domicilio, teléfono o cualquier dato suficiente para la localización del quejoso, será enviada inmediatamente al archivo.

**ARTICULO 81.** Cuando un quejoso solicite que su nombre se mantenga en estricta reserva, la Comisión Nacional evaluará los hechos y, discrecionalmente, determinará si de oficio inicia la investigación de la misma.

**ARTICULO 82.** De recibirse dos o más quejas por los mismos actos u omisiones que se atribuyan a la misma autoridad o servidor público, se acordará su acumulación en un solo expediente. El acuerdo respectivo será notificado a todos los quejosos en los términos del artículo 93 del presente Reglamento.

Igualmente procederá la acumulación de quejas en los casos en que sea estrictamente necesaria para no dividir la investigación correspondiente.

**ARTICULO 83.** La aplicación de las disposiciones del párrafo final del artículo 25 de la Ley, se sujetará a las normas siguientes:

I. Se entiende por "organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas", las personas morales dedicadas a la promoción, defensa y difusión de los Derechos Humanos. Se comprenden dentro de esas organizaciones los organismos de colaboración y participación ciudadana o vecinal, que se constituyan conforme a la legislación de la materia.

II. No será necesario acreditar la constitución legal de las organizaciones no gubernamentales ni la personalidad y facultades de quienes ocurren por ellas. Cuando la Comisión Nacional tenga dudas al respecto, podrá solicitar a los comparecientes la documentación respectiva, sin que ello obste para que la queja continúe su tramitación. Si dentro del plazo que al efecto se le señale, no se acreditan las circunstancias anteriores, la denuncia se tendrá por interpuesta a título personal por quien o quienes la hayan suscito. Del mismo modo, la queja de cualquier organización no constituida legalmente, se entenderá promovida sólo por la o las personas que aparezcan suscribiéndola.

III. Entre los casos que las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas pueden formular denuncias ante la Comisión Nacional, se comprenden las violaciones a los Derechos Humanos en los centros de reclusión de adultos y de menores.

**ARTICULO 84.** La excepción a que se refiere el artículo 26 de la Ley para la presentación de la queja, procederá mediante resolución razonada del Visitador General cuando se trate de:

I. Infracción grave a los derechos fundamentales de la persona a la libertad y a la vida, así como a la integridad física y psíquica.

II. Violaciones de lesa humanidad, esto es, cuando las anteriores infracciones atenten en contra de una comunidad o grupo social en su conjunto.

**ARTICULO 85.** La Comisión Nacional podrá radicar de oficio quejas por presuntas violaciones a Derechos Humanos. Para ello será indispensable que así lo acuerde el Presidente de la Comisión por sí o a propuesta de los Visitadores Generales.

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

**ARTICULO 86.** En el caso del artículo 31 de la Ley, la identificación de las autoridades o servidores públicos cuyos actos y omisiones considere el quejoso que hubieron afectado sus derechos fundamentales, se intentará realizar por la Comisión Nacional durante el curso de la investigación de la queja, valiéndose de los medios a su alcance, con aquellos que las autoridades deberán poner a tu disposición y con la participación que al quejoso le corresponda.

**ARTICULO 87.** Para los efectos del artículo 37 de la Ley, será de 30 días naturales el lapso que deberá mediar entre los dos requerimientos al quejoso para que aclare la queja.

El plazo referido se contará a partir de la fecha del acuse de recibo del primer requerimiento.

Si el quejoso no contesta dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha del acuse de recibo del segundo requerimiento, se enviará la queja sin más trámite al archivo por falta de interés del propio quejoso.

**ARTICULO 88.** La correspondencia que los internos de cualquier centro de reclusión envíen a la Comisión Nacional no podrá ser objeto de censura de ningún tipo y deberá ser remitida sin demora por los encargados del centro respectivo.

Asimismo, no podrán ser objeto de escucha o interferencia las conversaciones que se establezcan entre funcionarios de la Comisión Nacional y los internos de algún centro de reclusión, ya sea de adultos o de menores.

**ARTICULO 89.** No se admitirán quejas notoriamente improcedentes o infundadas, esto es, aquellas en las que se advierta mala fe, carencia de fundamento o inexistencia de pretensión, lo cual se notificará al quejoso. En estos casos no habrá lugar a apertura de expediente.

Tampoco se radicarán como quejas aquellos escritos que no vayan dirigidos a la Comisión Nacional, en los que no se pida de manera expresa la intervención de este Organismo

## CAPITULO II

### DE LA CALIFICACION DE LA QUEJA

**ARTICULO 90.** Una vez que el escrito de queja haya sido recibido, registrado, asignado número de expediente y se haya acusado recibo de la queja por la Dirección General de Quejas y Orientación, ésta lo turnará de inmediato a la Visaduría General correspondiente para los efectos de su calificación.

**ARTICULO 91.** Inmediatamente que sea recibido el expediente de queja en la Visaduría General correspondiente, la Coordinación de Procedimientos Internos lo asignará a uno de los Visitadores Adjuntos el que, en un plazo máximo de 3 días hábiles, hará saber al Director General de Visaduría la propuesta de calificación que proceda

**ARTICULO 92.** El correspondiente Director General de Visaduría suscribirá el acuerdo de calificación, que podrá ser:

- I. Presunta violación a Derechos Humanos.
- II. Incompetencia de la Comisión Nacional para conocer de la queja.
- III. Incompetencia de la Comisión Nacional con la necesidad de realizar orientación jurídica.
- IV. Acuerdo de calificación pendiente, cuando la queja no reúna los requisitos legales o reglamentarios, o ésta sea confusa

**ARTICULO 93.** Cuando la queja haya sido calificada como presuntamente violatoria de Derechos Humanos, el Director General de la Visaduría a la que le haya correspondido conocer de la queja, enviará al quejoso un acuerdo de admisión de la instancia, en la que se le informará sobre el resultado de la calificación; el nombre del Visitador Adjunto encargado del expediente y su teléfono. Asimismo le invitará a mantener comunicación con dicho Visitador Adjunto durante la tramitación del expediente

El acuerdo de admisión de la instancia deberá contener la prevención a que se refiere el artículo 32 de la Ley.

**ARTICULO 94.** Cuando la queja haya sido calificada como de incompetencia de la Comisión Nacional, el Visitador General enviará al quejoso el acuerdo respectivo en el que, con toda claridad, se señalará la causa de incompetencia y sus fundamentos constitucionales, legales y reglamentarios, de suerte tal que el quejoso tenga absoluta claridad sobre esa determinación

**ARTICULO 95.** Cuando la queja haya sido calificada como de incompetencia, pero exista la posibilidad de orientar jurídicamente al quejoso, el Visitador General correspondiente enviará el respectivo documento de orientación en el que se explicará de manera breve y sencilla la naturaleza del problema y sus posibles formas de solución. En estos casos se señalará el nombre de la dependencia pública que debe atender al quejoso. A dicha dependencia pública se le enviará un oficio en el cual se señale que la Comisión Nacional ha orientado al quejoso y lo pedirá que éste sea recibido para la atención de su problema. El Visitador General solicitará de esa dependencia un breve informe sobre el resultado de sus gestiones, mismo que se anexará al expediente respectivo

**ARTICULO 96.** Cuando la queja haya sido determinada como pendiente de calificación, por no reunir los requisitos legales o reglamentarios o porque ésta sea imprecisa o ambigua, se procederá en los términos señalados por el artículo siguiente

**ARTICULO 97.** El Visitador Adjunto tendrá la responsabilidad de integrar debidamente el

expediente de queja y solicitará a las autoridades la información necesaria, así como al quejoso las aclaraciones o precisiones que correspondan; se hará llegar las pruebas conducentes y practicará las indispensables hasta contar con las evidencias adecuadas para resolver la queja. Una vez que se cuente con las evidencias necesarias, propondrá a su superior inmediato la fórmula de conclusión que estime pertinente.

**ARTICULO 98.** En la integración e investigación de los expedientes de queja, el Visitador Adjunto actuará bajo la supervisión de los Directores de Área, del Director General y del Visitador General, según el caso.

### CAPITULO III

#### DE LA TRAMITACION DE LA QUEJA

**ARTICULO 99.** Para los efectos del artículo 34 de la Ley, corresponderá exclusivamente al Presidente de la Comisión Nacional o a los Visitadores Generales la determinación de urgencia de un asunto que amerite reducir el plazo máximo de 15 días concedido a una autoridad para que rinda su informe. En el correspondiente oficio de solicitud de información se razonarán someramente los motivos de urgencia.

En los casos de urgencia, independientemente del oficio de solicitud de información, el Presidente de la Comisión Nacional o los Visitadores Generales o Adjuntos y los funcionarios de las Visitadurías deberán establecer de inmediato la comunicación telefónica con la autoridad señalada como responsable o con su superior jerárquico, para conocer la gravedad del problema y, en su caso, solicitar las medidas necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas.

En el oficio en que se solicite la información, se deberá incluir el apercibimiento contemplado en el párrafo segundo del artículo 38 de la Ley.

**ARTICULO 100.** En los casos del artículo anterior y en todos aquellos en que algún funcionario de la Comisión Nacional entable comunicación telefónica con cualquier autoridad respecto de una queja, se deberá levantar acta

circunstanciada, la cual se integrará al expediente respectivo.

**ARTICULO 101.** Toda la documentación que remita la autoridad judicial, deberá estar certificada y debidamente foliada.

**ARTICULO 102.** La respuesta de la autoridad se podrá hacer del conocimiento del quejoso en aquellos casos en que exista una contradicción evidente en lo manifestado por el propio quejoso y la información de la autoridad, en que la autoridad pida al quejoso se presente para resarcirle la presunta violación y en todos los demás en que a juicio del Visitador General o Visitador Adjunto se haga necesario que el quejoso conozca el contenido de la respuesta de la autoridad.

En los casos anteriores se concederá al quejoso un plazo máximo de 30 días contados a partir del acuse de recibo, para que manifieste lo que a su derecho convenga. De no hacerlo en el plazo fijado, se ordenará el envío del expediente al archivo, siempre y cuando resulte evidente que la autoridad se ha conducido con verdad.

**ARTICULO 103.** En los casos en que un quejoso solicite expresamente la reapertura de un expediente o que se reciba información o documentación posterior al envío de un expediente al archivo, el Visitador Adjunto analizará el asunto en particular y presentará un acuerdo razonado al Visitador General para reabrir o para negar la reapertura del expediente.

En todo caso, la determinación correspondiente se hará del conocimiento del quejoso y de la autoridad señalada como responsable, si a ésta se le pidieron informes durante la integración del expediente.

**ARTICULO 104.** La Comisión Nacional no estará obligada a entregar ninguna de las constancias que obran en los expedientes de queja, sea a solicitud del quejoso o de la autoridad. Tampoco estará obligada a entregar ninguna de sus pruebas a la autoridad a la cual dirigió una Recomendación o a algún particular. Sin embargo, los Visitadores Generales, previo acuerdo con el Presidente de la Comisión Nacional, podrán determinar discrecionalmente si se accede a la solicitud respectiva.

**ARTICULO 105.** Para los efectos del artículo 50 de la Ley, la Comisión Nacional notificará a través de oficio dirigido al quejoso los resultados del expediente, con acuse de recibo.

Respecto de las Recomendaciones no procederá recurso alguno.

De recibirse escrito de inconformidad del quejoso sobre la forma de concluir el expediente o nueva documentación sobre el asunto de queja, se procederá conforme al artículo 103 del presente Reglamento.

**ARTICULO 106.** El Presidente de la Comisión Nacional, los Visitadores Generales y Adjuntos, tendrán fe pública en el desempeño de sus funciones.

Se entenderá por fe pública la facultad de autenticar documentos preexistentes o declaraciones y hechos que tengan lugar o estén aconteciendo en presencia de dichos funcionarios, sin perjuicio del valor probatorio que en definitiva se les atribuya de conformidad con las normas del artículo 41 de la Ley.

Las declaraciones y hechos a que alude el párrafo anterior, se harán constar en el acta circunstanciada que al efecto levantará el funcionario correspondiente.

**ARTICULO 107.** Durante la fase de investigación de una queja, los Visitadores Generales, los Adjuntos o los funcionarios que sean designados al efecto, podrán presentarse a cualquier oficina administrativa o centro de reclusión para comprobar cuantos datos fueren necesarios, hacer las entrevistas personales pertinentes, sea con autoridades o con testigos o proceder al estudio de los expedientes o documentación necesarios. Las autoridades deberán dar las facilidades que se requieran para el buen desempeño de las labores de investigación y permitir el acceso a la documentación o los archivos respectivos.

En caso de que la autoridad estime con carácter reservado la documentación solicitada, se estará a lo dispuesto por el artículo 68 de la Ley.

La falta de colaboración de las autoridades a las labores de los funcionarios de la Comisión Nacional

podrá ser motivo de la presentación de una protesta ante su superior jerárquico en su contra independientemente de las responsabilidades administrativas a que haya lugar y de la solicitud de amonestación a la que alude el artículo 73 de la Ley.

**ARTICULO 108.** Se podrá requerir hasta por dos ocasiones a la autoridad a la que se corra traslado de la queja para que rinda el informe y envíe la documentación solicitada. El lapso que deberá correr entre los dos requerimientos será de 15 días contados a partir del acuse de recibo.

Los dos requerimientos procederán tanto en el caso de que la autoridad no rinda el informe, como para el supuesto de que lo rinda pero no envíe la documentación solicitada. De no recibir respuesta, el Visitador General podrá disponer que algún funcionario de la Comisión Nacional acuda a la oficina de la autoridad para hacer la investigación respectiva en los términos del artículo anterior.

Si del resultado de la investigación se acredita la violación a Derechos Humanos, la consecuencia inmediata será una Recomendación en la que se precise la falta de rendición del informe a cargo de la autoridad. En estos casos no habrá posibilidad de amigable composición ni operará la prueba en contrario. El envío de la Recomendación no impedirá que la Comisión Nacional pueda solicitar la aplicación de las responsabilidades administrativas correspondientes en contra del funcionario respectivo.

Si al concluir la investigación no se acredita violación de Derechos Humanos alguna, se hará del conocimiento del quejoso y, en su caso, se le orientará. En esta específica situación, no habrá lugar a elaborar Documento de No Responsabilidad a la autoridad.

**ARTICULO 109.** Cuando una autoridad o servidor público federal deje de dar respuesta a los requerimientos de información de la Comisión Nacional en más de dos ocasiones diferentes, el caso será turnado a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a fin de que, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se instaure el procedimiento administrativo que corresponde y se impongan las sanciones que resulten aplicables.

**ARTICULO 110.** Cuando ocurra la situación descrita en el artículo anterior, la Comisión Nacional solicitará al superior jerárquico del funcionario moroso que le imponga una amonestación pública con copia para su expediente, de acuerdo con el procedimiento legal que corresponda.

**ARTICULO 111.** Para el efecto de documentar debidamente las evidencias en un expediente de queja instaurado por presuntas violaciones a Derechos Humanos, la Comisión Nacional podrá solicitar la rendición y desahogar todas aquellas pruebas que resulten indispensables, con la sola condición de que éstas estén previstas como tales en el orden jurídico mexicano.

**ARTICULO 112.** Para los efectos del artículo 40 de la Ley, se entienden por medidas precautorias o cautelares, todas aquellas acciones o abstenciones previstas como tales en el orden jurídico mexicano y que el Visitador General solicite a las autoridades competentes para que, sin sujeción a mayores formalidades, se conserve o restituya a una persona en el goce de sus Derechos Humanos.

**ARTICULO 113.** El Visitador General podrá requerir a las autoridades para que adopten medidas precautorias o cautelares ante la noticia de la violación reclamada, cuando esta se considere grave y sin necesidad de que estén comprobados los hechos u omisiones aducidos, constituyendo razón suficiente el que, de ser ciertos los mismos, resulte difícil o imposible la reparación del daño causado o la restitución al agraviado en el goce de sus Derechos Humanos.

Las medidas precautorias o cautelares solicitadas se notificarán a los titulares de las áreas o a quienes los sustituyan en sus funciones, utilizando a tal efecto cualquier medio de comunicación escrita o electrónica. Las autoridades o servidores públicos a quienes se haya solicitado una medida precautoria o cautelar contarán con un plazo máximo de 3 días para notificar a la Comisión Nacional si dicha medida ha sido aceptada. En caso de que la solicitud se realice vía telefónica, se estará a lo dispuesto en el artículo 100 de este Reglamento.

**ARTICULO 114.** Cuando siendo ciertos los hechos, la autoridad a la que se notifique el requerimiento de la Comisión Nacional para que decrete una medida cautelar o precautoria negare los mismos o no adoptare la medida requerida, esta circunstancia se hará notar en la Recomendación que se emita una vez realizadas las investigaciones a efecto de que se hagan efectivas las responsabilidades del caso. Cuando los hechos violatorios no resulten ciertos, las medidas solicitadas quedarán sin efecto.

**ARTICULO 115.** Las medidas precautorias o cautelares se solicitarán, cuando la naturaleza del caso lo amerite, por un plazo cierto que no podrá ser superior a 30 días. Durante este lapso la Comisión Nacional deberá concluir el estudio de la queja y se pronunciará sobre el fondo del mismo.

**ARTICULO 116.** En el desempeño de sus funciones, los funcionarios de la Comisión Nacional estarán obligados a identificarse con la credencial que a su nombre se expida.

En caso de que algún funcionario hiciere uso indebido de la credencial, será sujeto a responsabilidad administrativa y, en su caso, penal. Para tal efecto, el Visitador General, luego de escuchar al funcionario implicado y previo acuerdo del Presidente de la Comisión Nacional, podrá imponer la sanción que corresponda o presentar la denuncia ante el Ministerio Público respectivo.

## CAPITULO IV

### DE LA CONCILIACION

**ARTICULO 117.** Cuando una queja calificada como presuntamente violatoria de Derechos Humanos no se refiera a violaciones a los Derechos a la vida o a la integridad física o síquica o a otras que se consideren especialmente graves por el número de afectados o sus posibles consecuencias, la misma podrá sujetarse a un procedimiento de conciliación con las autoridades señaladas como presuntas responsables.

**ARTICULO 118.** En el supuesto señalado en el artículo anterior, el Visitador General correspondiente de una manera breve y sencilla, presentará por escrito a la autoridad o servidor público la propuesta de conciliación del caso, siempre dentro del respeto a los Derechos

Humanos que se consideren afectados, a fin de lograr una solución inmediata a la violación. Para este efecto se deberá escuchar al quejoso.

**ARTICULO 119.** La autoridad o servidor público a quien se envíe una propuesta de conciliación, dispondrá de un plazo de 15 días naturales para responder a la propuesta, también por escrito, y enviar las pruebas correspondientes.

Si durante los 90 días siguientes a la aceptación de la propuesta de conciliación, la autoridad no la hubiera cumplido totalmente, el quejoso lo podrá hacer saber a la Comisión Nacional para que, en su caso, dentro del término de 72 horas hábiles, contadas a partir de la interposición del escrito del quejoso, se resuelva sobre la reapertura del expediente, determinándose las acciones que correspondan.

**ARTICULO 120.** El Visitador Adjunto a quien corresponda el conocimiento de una queja susceptible de ser solucionada por la vía conciliatoria, inmediatamente dará aviso al quejoso o agraviado de esta circunstancia, aclarándole en qué consiste el procedimiento y sus ventajas. Asimismo, el Visitador Adjunto mantendrá informado al quejoso del avance del trámite conciliatorio hasta su total conclusión.

**ARTICULO 121.** Cuando la autoridad o servidor público correspondiente no acepte la propuesta de conciliación formulada por la Comisión Nacional, la consecuencia inmediata será la preparación del proyecto de Recomendación que corresponda.

**ARTICULO 122.** Durante el trámite conciliatorio la autoridad o servidor público correspondiente podrán presentar a la Comisión Nacional las evidencias que consideren pertinentes para comprobar que en el caso particular no existen violaciones a Derechos Humanos o para oponer alguna o algunas causas de incompetencia de la propia Comisión Nacional.

## CAPITULO V

### DE LAS CAUSAS DE CONCLUSION DE LOS EXPEDIENTES DE QUEJA

**ARTICULO 123.** Los expedientes de queja que hubieran sido abiertos podrán ser concluidos por las siguientes causas:

I. Por incompetencia de la Comisión Nacional para conocer de la queja planteada.

II. Cuando por no tratarse de violaciones a Derechos Humanos se oriente jurídicamente al quejoso;

III. Por haberse dictado la Recomendación correspondiente, quedando abierto el caso exclusivamente para los efectos del seguimiento de la Recomendación,

IV. Por haberse enviado a la autoridad o servidor público señalado como responsable un Documento de No Responsabilidad,

V. Por desistimiento del quejoso,

VI. Por falta de interés del quejoso en la continuación del procedimiento,

VII. Por haberse dictado anteriormente un acuerdo de acumulación de expedientes,

VIII. Por haberse solucionado la queja mediante los procedimientos de conciliación o durante el trámite respectivo.

**ARTICULO 124.** No se surte la competencia de la Comisión Nacional tratándose de:

I. Los asuntos jurisdiccionales,

II. Los conflictos entre particulares,

III. Los asuntos laborales;

IV. Los asuntos electorales;

V. Las quejas extemporáneas.

VI. Los asuntos de la competencia del Poder Judicial Federal;

VII. Los asuntos de la competencia de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y en los cuales no se haya ejercitado la facultad de alfonción a que se refiere el artículo 60 de la Ley,

VIII. Los asuntos de naturaleza agraria, en los términos del artículo 17 del presente Reglamento.

IX. Los asuntos ecológicos en los términos del artículo 17 del presente Reglamento.

X. Los asuntos que vulneren su autonomía y su autoridad moral de conformidad con el artículo 35 de la Ley.

XI. Las consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

**ARTICULO 125.** En todas aquellas quejas en las que aparezca una causal de incompetencia de la Comisión Nacional, pero al propio tiempo resulte posible orientar jurídicamente al quejoso, se determinará siempre esta segunda opción para dar por concluido el expediente.

**ARTICULO 126.** Los expedientes de queja serán formalmente concluidos mediante la firma del acuerdo correspondiente del Visitador General a quien le haya correspondido conocer del asunto. En dicho acuerdo se establecerá con toda claridad la causa de conclusión del expediente y su fundamento legal y reglamentario.

**ARTICULO 127.** Los acuerdos de conclusión de los expedientes de queja serán firmados por el Visitador General una vez que se haya realizado la notificación correspondiente tanto al quejoso y a la autoridad o servidor público que hubiese estado involucrado.

**ARTICULO 128.** Sólo procederá notificar a la autoridad o servidor público que hubiese sido señalado como responsable de la conclusión de un expediente, cuando se le hubiere corrido traslado con la queja y solicitado los informes respectivos

## CAPITULO VI

### DE LAS RECOMENDACIONES

**ARTICULO 129.** Concluida la investigación y reunidos los elementos de convicción necesarios para probar la existencia de violaciones a Derechos Humanos, el Visitador Adjunto lo hará del conocimiento de su superior inmediato a fin de que se inicie la elaboración de la Recomendación correspondiente.

**ARTICULO 130.** La elaboración del proyecto de Recomendación se realizará por el Visitador Adjunto de acuerdo con los lineamientos que al efecto dicte el Visitador General, el Director General de Visitaduría o los respectivos directores de área. El Visitador Adjunto tendrá la obligación de consultar los precedentes que sobre casos

análogos o similares haya resuelto la Comisión Nacional.

**ARTICULO 131.** El proyecto de Recomendación, una vez concluido, se presentará a la consideración del Visitador General respectivo para que se formulen todas las observaciones y consideraciones que resulten pertinentes. Cuando las modificaciones hayan sido incorporadas al texto del proyecto, el Visitador General lo presentará a la consideración del Presidente de la Comisión Nacional.

**ARTICULO 132.** El Presidente de la Comisión Nacional estudiará todos los proyectos de Recomendación que los Visitadores Generales presenten a su consideración, formulará las modificaciones, las observaciones y las consideraciones que resulten convenientes y, en su caso, suscribirá el texto de la Recomendación.

**ARTICULO 133.** Los textos de las Recomendaciones contendrán los siguientes elementos:

I Descripción de los hechos violatorios de Derechos Humanos.

II Enumeración de las evidencias que demuestran la violación a Derechos Humanos.

III Descripción de la situación jurídica generada por la violación a Derechos Humanos y del contexto en el que los hechos se presentaron.

IV Observaciones, administración de pruebas y razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los que se soporte la convicción sobre la violación de Derechos Humanos reclamada.

V Recomendaciones específicas, que son las acciones que se solicitan a la autoridad sean llevadas a cabo para efecto de reparar la violación a Derechos Humanos y sancionar a los responsables.

**ARTICULO 134.** Una vez que la Recomendación haya sido suscrita por el Presidente, esta se notificará de inmediato a la autoridad o servidor público a la que vaya dirigida, a fin de que esta tome las medidas necesarias para el cumplimiento de la Recomendación. La misma se dará a conocer a la opinión pública varios días después de su notificación. Cuando las acciones solicitadas en la Recomendación no requieran de



discreción para su cabal cumplimiento, éstas se podrán dar a conocer de inmediato a los medios de comunicación.

**ARTICULO 135.** Las Recomendaciones se publicarán ya sea de manera íntegra o una síntesis de la misma en la Gaceta de la Comisión Nacional, prevista en el artículo 14 de este Reglamento. Cuando la naturaleza del caso lo requiera, sólo el Presidente de la Comisión Nacional podrá disponer que ésta no sea publicada.

**ARTICULO 136.** Las Recomendaciones serán notificadas a los quejosos dentro de los siguientes 6 días naturales a aquel en que la misma fue firmada por el Presidente de la Comisión Nacional.

**ARTICULO 137.** La autoridad o servidor público a quien se haya dirigido una Recomendación, dispondrá de un plazo de 15 días hábiles para responder si la acepta o no

En caso negativo, así se hará del conocimiento de la opinión pública. En caso afirmativo dispondrá de un plazo de 15 días contados a partir del vencimiento del término del que disponía para responder sobre la aceptación, a fin de enviar las pruebas de que la Recomendación ha sido cumplida.

Cuando a juicio del destinatario de la Recomendación el plazo al que se refiere el artículo anterior para el envío de las pruebas de cumplimiento sea insuficiente, así lo expondrá de manera razonada al Presidente de la Comisión Nacional, estableciendo una propuesta de fecha límite para probar el cumplimiento total de la Recomendación

**ARTICULO 138.** Se entiende que la autoridad o servidor público que haya aceptado una Recomendación, asume el compromiso de dar a ella su total cumplimiento

**ARTICULO 139.** La Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones, al realizar esta función, reportará el estado de las Recomendaciones de acuerdo con las siguientes hipótesis

I. Recomendaciones no aceptadas.

II. Recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento total,

III. Recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento parcial;

IV. Recomendaciones aceptadas, sin pruebas de cumplimiento;

V. Recomendaciones aceptadas con cumplimiento insatisfactorio;

VI. Recomendaciones aceptadas, en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento;

VII. Recomendaciones en tiempo de ser contestadas;

VIII. Recomendaciones aceptadas cuyo cumplimiento reviste características peculiares.

**ARTICULO 140.** Una vez expedida la Recomendación, la competencia de la Comisión Nacional consiste en dar seguimiento y verificar que ella se cumpla en forma cabal. En ningún caso tendrá competencia para intervenir con la autoridad involucrada en una nueva o segunda investigación, formar parte de una Comisión Administrativa o participar en una Averiguación Previa sobre el contenido de la Recomendación.

## CAPITULO VII

### DE LOS DOCUMENTOS DE NO

#### RESPONSABILIDAD

**ARTICULO 141** Concluida la investigación y en caso de existir los elementos de convicción necesarios para demostrar la no existencia de violaciones a Derechos Humanos, o de no haberse acreditado éstos de manera fehaciente, el Visitador Adjunto lo hará del conocimiento de su superior inmediato a fin de que se inicie la elaboración del Documento de No Responsabilidad correspondiente

**ARTICULO 142** La formulación del proyecto de Documento de No Responsabilidad y su consecuente aprobación, se realizará de acuerdo con los lineamientos que para los efectos de las Recomendaciones establecen los artículos 128 al 131 del presente Reglamento

**ARTICULO 143.** Los textos de los Documentos de No Responsabilidad contendrán los siguientes elementos

I. Los antecedentes de los hechos que fueron alegados como violatorios de Derechos Humanos;

II. Enumeración de las evidencias que demuestran la no violación de Derechos Humanos o la inexistencia de aquellas en los que se soporta la violación;

III. Análisis de las causas de no violación a Derechos Humanos;

#### IV. Conclusiones.

**ARTICULO 144.** Los Documentos de No Responsabilidad serán de inmediato notificados a los quejosos y a las autoridades o servidores públicos a los que vayan dirigidos. Estos documentos serán publicados íntegramente en la Gaceta de la Comisión Nacional. También se podrán hacer del conocimiento de los medios de comunicación con las modalidades que establezca el Presidente de la Comisión Nacional.

**ARTICULO 145.** Los Documentos de No Responsabilidad que expide la Comisión Nacional se refieren a casos concretos cuyo origen es una situación específica. En consecuencia, dichos Documentos no son de aplicación general y no eximen de responsabilidad a la autoridad respecto a otros casos de la misma índole.

**ARTICULO 146.** Cuando un quejoso de manera dolosa hubiese faltado a la verdad ante la Comisión Nacional, ésta, de acuerdo con la gravedad y circunstancias del caso, podrá presentar la denuncia penal correspondiente por el delito de falsedad de declaraciones rendidas a una autoridad distinta de la judicial.

### TITULO V

#### DE LAS INCONFORMIDADES

**ARTICULO 147.** Las inconformidades a que se refiere el Capítulo IV del Título III de la Ley, se substanciarán mediante dos recursos diferentes: el de queja y el de impugnación.

#### CAPITULO I

##### DEL RECURSO DE QUEJA

**ARTICULO 148.** Procede el recurso de Queja ante la Comisión Nacional en los siguientes supuestos:

I. Por las omisiones en que hubiera incurrido una Comisión Estatal de Derechos Humanos durante el tratamiento de una queja presuntamente violatoria de Derechos Humanos, siempre y cuando tal omisión hubiera causado un perjuicio grave al quejoso y que pueda tener efectos sobre el resultado final de la queja.

II. Por la manifiesta inactividad de la Comisión Estatal de Derechos Humanos en el tratamiento de una queja presuntamente violatoria de Derechos Humanos.

**ARTICULO 149.** Para que la Comisión Nacional admita el recurso de Queja, se requiere:

I. Que el recurso sea interpuesto ante la Comisión Nacional,

II. Que el recurso sea suscrito por la persona o personas que tengan el carácter de quejosos o agravados en el procedimiento instaurado por la Comisión Estatal cuya omisión o inactividad se recurre;

III. Que hayan transcurrido por lo menos 6 meses desde la fecha de presentación de la queja ante la Comisión Estatal,

IV. Que la Comisión Estatal, respecto del procedimiento de queja que se recurre, no haya dictado Recomendación alguna o establecido resolución definitiva sobre el mismo.

**ARTICULO 150.** El recurso de queja deberá ser presentado por escrito y en él se indicará con precisión la omisión o actitud de la Comisión Estatal que se recurre, con indicación de los agravios que genera al quejoso.

Igualmente, el quejoso deberá acompañar al escrito de queja las pruebas documentales con que cuente para fundamentar los agravios que expone. En casos de urgencia, el recurso de queja podrá interponerse de manera verbal. El Visitador Adjunto al que le corresponda conocer del recurso prevendrá al quejoso para que lo presente por escrito dentro del término de 3 días naturales, así como las pruebas documentales correspondientes.

**ARTICULO 151.** La Dirección General de Quejas y Orientación, al recibir un recurso de Queja procederá de la siguiente manera:

a) Registrará la queja en la base de datos correspondiente y le asignará un número de expediente. La numeración y los datos de identificación de los recursos de Queja serán distintos a los de las quejas que corresponde conocer a la Comisión Nacional en primera instancia.

b) Si el número de expediente del recurso de Queja es impar, se turnará a la Primera Visitaduría General; si es par, se turnará a la Segunda Visitaduría General.

c) Enviará al quejoso o agraviado el acuse de recibo del escrito de Queja.

**ARTICULO 152.** La Coordinación de Procedimientos Internos de cada Visitaduría General, al recibir el escrito que contenga el recurso de Queja, dará aviso de inmediato al Visitador General a fin de que éste ordene a algún Visitador Adjunto que realice la calificación del recurso.

**ARTICULO 153.** La calificación del recurso, que deberá autorizar el Visitador General, podrá ser

I. De admisión del recurso, cuando éste satisfaga los requisitos legales y reglamentarios.

II. De desechamiento del recurso, cuando éste sea notoriamente infundado o improcedente.

III. Acuerdo de pendiente, cuando se requiera de informaciones o precisiones por parte del recurrente. El plazo al que se refiere el artículo 59 de la Ley, empezará a correr hasta que tales informaciones o precisiones se hayan formulado y el recurso haya sido admitido.

**ARTICULO 154.** Una vez admitido el recurso de queja, se correrá traslado a la Comisión Estatal cuyas omisiones o inactividad se recurran, a efecto de que en un plazo no mayor de 10 días hábiles rinda el informe correspondiente y envíe las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta.

**ARTICULO 155.** Una vez que la Comisión Estatal recurrida rinda el informe, la Comisión Nacional analizará los agravios hechos valer por el recurrente. Sólo de manera excepcional y con el carácter de evidencias para mejor proveer se solicitarán y desahogarán pruebas distintas a las

documentales ofrecidas por el recurrente o presentadas por la Comisión Estatal respectiva.

**ARTICULO 156.** La facultad de atracción a que se refiere el artículo 60 de la Ley, se presentará ante la inactividad de la Comisión Estatal respectiva, o cuando la queja se hubiese presentado originalmente ante la Comisión Nacional o cuando se trate de una presunta violación que por su importancia trascienda el interés de la Entidad Federativa e incida en la opinión pública nacional y, en esos casos, siempre y cuando la naturaleza del asunto resulte de especial gravedad.

El acuerdo de atracción será firmado exclusivamente por el Presidente de la Comisión Nacional o por un Visitador General en los términos del artículo 34 de este Reglamento y se notificará al Presidente de la Comisión Estatal respectiva y a la autoridad local señalada como responsable.

**ARTICULO 157.** Las resoluciones que adopte la Comisión Nacional respecto de los recursos de Queja podrán ser

I. Recomendación dirigida a la Comisión Estatal correspondiente, a fin de que subsane la omisión o inactividad recurrida.

II. Documento de No Responsabilidad dirigido a la Comisión Estatal correspondiente, cuando los agravios hechos valer por el recurrente sean falsos o infundados.

III. Acuerdo de atracción de la queja, en los supuestos señalados por el artículo 60 de la Ley.

## CAPITULO II

### DEL RECURSO DE IMPUGNACION

**ARTICULO 158.** Procede el recurso de Impugnación ante la Comisión Nacional en los siguientes supuestos

I. Por las resoluciones definitivas tomadas por una Comisión Estatal de Derechos Humanos. Se entiende por resolución definitiva toda forma de conclusión de un expediente abierto con motivo de presuntas violaciones a los Derechos Humanos.

II. Por el contenido de una Recomendación dictada por una Comisión Estatal de Derechos

Humanos cuando a juicio del quejoso ésta no intente reparar debidamente la violación denunciada;

III. Por el deficiente o insatisfactorio cumplimiento por parte de la autoridad de una Recomendación emitida por una Comisión Estatal de Derechos Humanos.

**ARTICULO 159.** Para que la Comisión Nacional admita el recurso de Impugnación se requiere

I. Que el recurso sea interpuesto directamente ante la correspondiente Comisión Estatal de Derechos Humanos.

II. Que el recurso sea suscrito por la persona o personas que hayan tenido el carácter de quejosos o agravados en el procedimiento instaurado por la respectiva Comisión Estatal de Derechos Humanos.

III. Que el recurso se presente ante la respectiva Comisión Estatal dentro de un plazo de 30 días naturales contados a partir de la notificación del acuerdo de conclusión o de que el quejoso hubiese tenido noticia sobre la información definitiva de la autoridad acerca del cumplimiento de la Recomendación.

**ARTICULO 160.** El recurso de Impugnación se presentará por escrito ante la Comisión Estatal respectiva y deberá contener una descripción concreta de los agravios que se generan al quejoso, el fundamento de los mismos y las pruebas documentales con que se cuente.

En caso de que el promovente presente directamente el recurso de impugnación ante la Comisión Nacional, esta lo remitirá mediante oficio al organismo local, para que proceda conforme a las reglas de los artículos 62, 63 y 65 de la Ley y los correspondientes del presente Reglamento.

**ARTICULO 161.** La Comisión Estatal, dentro de los 15 días naturales siguientes a la interposición del recurso de Impugnación deberá enviarlo a la Comisión Nacional acompañándolo del expediente del caso.

**ARTICULO 162.** Al recibir el recurso de impugnación, la Comisión Local deberá verificar que este debidamente firmado y cuente con los datos de identificación necesarios del quejoso. En

su caso, podrá requerir al promovente para que subsane tales omisiones. Mientras no se cuente con los datos de identificación solicitados no empezarán a computarse los términos del artículo 63 de la Ley.

La Comisión Estatal, al enviar el recurso de impugnación, deberá mencionar si al recibir el mismo hizo alguna prevención al promovente y cuál fue el resultado.

En ningún caso la Comisión Estatal podrá analizar ni rechazar un recurso de impugnación en cuanto al fondo del asunto. Tampoco podrá pedir al quejoso que aclare el contenido del escrito de promoción.

**ARTICULO 163.** En el supuesto de una Recomendación que inicialmente se aceptó y se cumplió parcialmente, pero con el transcurso del tiempo se dejó de cumplir, al admitirse a trámite el recurso de impugnación se deberá acreditar que se trata del mismo quejoso, la misma autoridad a la que se envió la Recomendación y los mismos actos violatorios sobre los que se emitió la Recomendación.

Durante la tramitación del recurso, se verificará que por parte del quejoso no haya habido acciones u omisiones que alteren los hechos que motivaron la Recomendación.

**ARTICULO 164.** Sin perjuicio de la responsabilidad en que hubiese incurrido la autoridad, si durante la tramitación del recurso de impugnación la autoridad acredita el cumplimiento de la Recomendación, la Comisión Nacional lo hará del conocimiento del quejoso para que en un plazo de 15 días contados a partir del acuse de recibo manifieste lo que a su derecho convenga.

Si al transcurrir el plazo no se recibe escrito del quejoso, se enviara el expediente al archivo.

**ARTICULO 165.** Los trámites internos a los que se sujetarán la recepción, la admisión y la investigación del recurso de impugnación, serán iguales a los señalados en los artículos 151 y 152 del presente Reglamento que se refieren al recurso de Queja.

**ARTICULO 166.** Las resoluciones que adopte la Comisión Nacional respecto de los recursos de Impugnación son las que establece el artículo 66 de la Ley.

### CAPITULO III

#### DISPOSICIONES APLICABLES A AMBOS RECURSOS

**ARTICULO 167.** Las Recomendaciones, los Documentos de No Responsabilidad, las confirmaciones de resoluciones definitivas y las declaraciones de suficiencia o insuficiencia, serán aprobadas y suscritas por el Presidente de la Comisión Nacional.

**ARTICULO 168.** Las Recomendaciones giradas a las Comisiones Estatales de Derechos Humanos estarán sujetas al mismo seguimiento que la Coordinación General correspondiente haga respecto de las demás Recomendaciones, en los términos de las disposiciones del presente Reglamento

**ARTICULO 169.** Las resoluciones de la Comisión Nacional mediante las que se concluyan de manera definitiva un expediente de Queja o impugnación no admitirán recurso alguno

**ARTICULO 170.** De acuerdo con el sistema nacional no jurisdiccional de protección de los Derechos Humanos previsto en el artículo 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Estatal a la que se dirija una resolución derivada de un recurso de queja o impugnación dentro de los 15 días hábiles siguientes a su notificación deberá informar sobre el cumplimiento que a dicha resolución haya dado

Asimismo, contará con 15 días adicionales para enviar la documentación respectiva que pruebe ese cumplimiento

**ARTICULO 171.** Si la Comisión Estatal a la que se dirigió una resolución derivada de un recurso de queja o impugnación no remite las pruebas de cumplimiento dentro del plazo fijado en el artículo anterior, incurrirá en responsabilidad, en cuyo caso

la Comisión Nacional podrá atraer el expediente en cuestión para la investigación y el envío a la autoridad correspondiente, según sea el caso, de la Recomendación, Documento de No Responsabilidad o el que corresponda

### TITULO VI

#### INFORMES ANUALES Y ESPECIALES

#### CAPITULO UNICO

**ARTICULO 172.** El Presidente de la Comisión Nacional deberá enviar un informe anual de actividades al Congreso de la Unión y al Titular del Ejecutivo Federal, que también será difundido ampliamente para conocimiento de la sociedad

**ARTICULO 173.** En el Informe anual se incluirán los datos que señala el artículo 53 de la Ley. En él se podrán omitir los datos personales de los quejosos, para evitar su identificación

**ARTICULO 174.** Cuando la naturaleza del caso lo requiera por su importancia o gravedad, el Presidente de la Comisión Nacional podrá presentar a la opinión pública un informe especial en el que se expongan los logros obtenidos, la situación de particular gravedad que se presenta, las dificultades que para el desarrollo de las funciones de la Comisión Nacional hayan surgido, y el resultado de las investigaciones sobre situaciones de carácter general o sobre alguna cuestión que revista una especial trascendencia

### TRANSITORIOS

**PRIMERO.-** El presente Reglamento entrará en vigor treinta días después al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación

**SEGUNDO.-** Se abroga el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día primero de agosto de 1990 y se derogan todas las disposiciones reglamentarias y administrativas de la Comisión Nacional que se opongan a lo establecido por este Reglamento