

3  
205

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE  
MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS  
PROFESIONALES  
A C A T L A N

LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS  
HUMANOS, SU ESTUDIO Y JUSTIFICACION



T E S  
PARA OBTENER EL  
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES  
P R E S E N T A :  
MA. DE LOURDES AYALA ESPINOZA

MEXICO, D.F.

1993

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## INDICE

### INTRODUCCION

### CAPITULO I

ASPECTOS GENERALES DE LOS DERECHOS HUMANOS	8
1. DEFINICION	8
2. FUNDAMENTACION	12
2.1 FUNDAMENTACION IUSNATURALISTA	12
2.2 FUNDAMENTO HISTORICISTA	13
2.3 FUNDAMENTACION ETICA	15
3. EVOLUCION	17
3.1 INGLATERRA	17
3.2 ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA	19
3.3 FRANCIA	20
3.4 DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS	22

### CAPITULO II

MEXICO Y LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE PROMOCION Y PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS	24
---	----

1.	LAS NACIONES UNIDAS Y LOS DERECHOS HUMANOS	26
1.1	DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS	29
1.2	PACTO DE DERECHOS CIVILES Y POLITICOS	32
1.3	PACTO DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES	34
2.	SISTEMA INTERAMERICANO DE PROMOCION Y PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS	36
2.1	CARTA DE LA ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS	37
2.2	DECLARACION AMERICANA DE DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE	38
2.3	COMISION INTERAMERICANA DE DE DERECHOS HUMANOS	39
2.4	LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS	40
2.5	LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS	41
3.	MEXICO ANTE LOS FOROS INTERNACIONALES DE PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS	43
4.	ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES DE PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS	48
4.1	AMNISTIA INTERNACIONAL	48
4.2	AMERICAS WATCH	49
4.3	REPORTES DE ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES ACERCA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO	49
	COMENTARIOS	52

### CAPTULO III

	LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	54
1.	ANTECEDENTES	56

1.1	LEY DE PROCURADURIA DE POBRES	56
1.2	PROCURADURIA PARA LA DEFENSA DEL INDIGENA EN OAXACA	57
1.3	PROCURADURIA DE PROTECCION CIUDADANA EN AGUASCALIENTES	57
1.4	COMISION DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS	58
1.5	DIRECCION GENERAL DE DERECHOS HUMANOS DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION	58
2.	ORIGEN, EVOLUCION Y DESARROLLO	59
3.	FUNCIONES Y ATRIBUCIONES	62
4.	INFORMES	69
5.	ESTRUCTURA	71
5.1	El Presidente	71
5.2	El Consejo	72
5.3	La Secretaría Técnica del Consejo	73
5.4	Las Visitadurías Generales	73
5.5	La Secretaría Ejecutiva	74
	COMENTARIOS	75

## CAPITULO IV

	EL OMBUDSMAN	77
1	ORIGEN Y DESARROLLO	80
2.	EL OMBUDSMAN Y LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	82

2.1	SIMILITUDES	83
	A) AUTONOMIA	83
	B) PROCEDIMIENTO	84
	C) INFORMES	86
	D) COMPETENCIA ELECTORAL	87
2.2	DIFERENCIAS	87
	A) ELECCION DEL OMBUDSMAN	87
	B) FUERZA COERCITIVA	88
	C) NUMERO DE PROGRAMAS DE LA CNDH	89
	COMENTARIOS	90
	CONCLUSIONES	93
	BIBLIOGRAFIA	96

## INTRODUCCION

En las últimas décadas el respeto de los derechos humanos se ha convertido en factor considerado en la política de todos los países. El reconocimiento y protección de tales derechos ha sido motivo de creación de varios mecanismos de defensa, tanto a nivel interno como internacional.

En un principio, la protección de los derechos humanos era una actividad única y exclusiva de cada Estado, en la actualidad éstos constituyen un aspecto relevante del Derecho Internacional, motivo por el cual, a través de los distintos foros gubernamentales, como Naciones Unidas y los sistemas regionales, se han creado instrumentos de promoción y protección de los derechos humanos.

No obstante, aunque los derechos humanos ya no constituyen un área totalmente exclusiva de los Estados, no debemos olvidar que la real y efectiva protección de éstos aún corresponde a cada gobiernos, ya que éste es el encargado de aplicar las medidas necesarias para tal fin.

Entendiendo la importancia de los derechos humanos, nuestro país ha participado en foros internacionales, en los cuales ha contribuido dando importantes aportaciones. Pero, si bien es cierto que México ha tenido una activa participación en los foros internacionales de tutela a los derechos humanos, tanto en la Organización de Naciones Unidas como en el Sistema Interamericano, incorporando en su sistema jurídico disposiciones normativas de protección a los derechos humanos, existía aún un vacío, en cuanto que no había en el país una institución especializada encargada de vigilar, promocionar y proteger tales derechos, contemplados tanto en la Constitución Política

Mexicana como en los diversos tratados internacionales que nuestro país ha ratificado en la materia.

En años recientes el Estado mexicano ha dado un gran impulso en lo que a derechos humanos se refiere, dando como resultado la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, organismo creado por Decreto Presidencial en junio de 1990.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos se constituye como un organismo especializado de promoción, protección y estudio de los derechos humanos, correspondiéndole proponer la política nacional en lo referente a tales derechos.

A través de este trabajo, se analizará la política que ha mantenido nuestro país en los diversos foros especializados de derechos humanos, tanto de Naciones Unidas como del sistema interamericano. Además, se analizará el papel que la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha desempeñado en la observancia de tales derechos.

En el primer capítulo se muestra una visión general de tres de las corrientes que se han desarrollado para fundamentar el respeto a los derechos humanos la iusnaturalista, historicista y la ética. Se da un bosquejo histórico de aquellos países en donde los derechos humanos jugaron un papel importante y de los cuales surgieron los principales documentos de reconocimiento prerrogativas.

En el segundo capítulo se estudia los principales instrumentos de promoción y protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas así como aquellos del Sistema Interamericano de los cuales México forma parte. Asimismo, se analiza la participación que nuestro país ha tenido en estos foros



En el tercer capítulo se estudia la constitución y el papel que ha desarrollado la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el país, así como la repercusión que ha tenido en la política nacional e internacional.

Por último, en el cuarto capítulo, dado que se hace referencia a que la Comisión de Derechos Humanos es un Ombudsman, se realiza un estudio comparativo entre las principales características de la figura sueca del Ombudsman y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

## CAPITULO I

### ASPECTOS GENERALES DE LOS DERECHOS HUMANOS

#### 1. DEFINICION

Los Derechos Humanos son un tema de gran actualidad, aunque no con ello se quiera decir que es una área totalmente nueva, ya que su reconocimiento es el resultado de un largo proceso en cuya consolidación intervinieron diversos factores, pudiendo constatar esto a través de la historia de la humanidad, en la que se aprecian las más crueles violaciones a estos derechos y que han dado como resultado importantes movimientos sociales que transformaron al mundo y que lograron colocar al hombre como centro de toda actividad.

Es importante mencionar que después de la Segunda Guerra Mundial su reconocimiento, protección y promulgación se convierten en una de las mayores preocupaciones de las sociedades, la cual ha traspasado toda frontera, pasando a ser no solamente interés de la política interna de un Estado, sino de todas las naciones del mundo, dándose así y de manera trascendental, la internacionalización de los Derechos Humanos.

Los derechos humanos son definidos como "aquellos que son inherentes a la naturaleza humana y sin los cuales no se puede vivir como ser humano. Los derechos humanos y libertades fundamentales nos permiten desarrollar y ampliar cabalmente nuestras cualidades humanas, nuestra inteligencia, nuestro talento y nuestra conciencia y satisfacer nuestras variadas necesidades, entre ellas las necesidades espirituales. Se basa 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".(1)

---

(1) Derechos Humanos. Preguntas y Respuestas. O.N.U. 1987 p.4

Así, podemos definir que los derechos humanos son aquellos principios inherentes a la dignidad humana que necesita el hombre para alcanzar sus fines como persona y dar lo mejor de si mismo en la sociedad.

Lo anterior se suma a lo expresado por Bidart Campos: "cada hombre y todo hombre es sujeto de estos derechos porque es parte de la especie humana, todos los hombres se hallan en pie de igualdad en la titularidad de sus derechos. No los hay que tengan mejores derechos que otros, o que tengan menos, o que no tengan ninguno. Estos derechos son iguales en cada uno, en cualquiera, en todos".(2)

El término de derechos humanos no implica enunciar un listado interminable de derechos sin ningún tipo de control en su reconocimiento, sino que se refiere solamente a los derechos más esenciales en relación con el pleno desarrollo del hombre, es decir, aquellos que toda persona posee por el hecho de serlo y éstos deben ser reconocidos y garantizados por la sociedad y por el Estado sin ningún tipo de discriminación social, económica, política, ideológica, cultural o sexual.

A través de diversos documentos y declaraciones se ha establecido un catálogo de los derechos humanos, sin embargo, y a pesar de la aceptación universal de que gozan estos documentos, existen aún las más brutales violaciones y trasgresiones a estos derechos. Esto podría explicarse en cuanto que, si bien es cierto que la posesión y el ejercicio de derechos fundamentales corresponde al hombre, ya sea social o individualmente, su reconocimiento, garantía y condiciones para su efectiva puesta en práctica, en el sentido tanto político como jurídico, atañe al Estado.

---

(2) Bidart Campos Germán. "Teoría General de los Derechos Humanos", UNAM, México 1989. p. 14.

En este sentido, Antonio Truyol y Serra expresa: "...existen derechos fundamentales que el hombre posee por el hecho de ser hombre, 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".(3)

Así, el poder político refleja muchas veces esta doble cara de garante y transgresor de los derechos humanos. Transgresor en el sentido de que son funcionarios que gozan del poder del Estado los que violan estos derechos y que el ciudadano común enfrenta en un plano de desigualdad. En cuanto a lo garante, es el propio Estado quien crea instrumentos para el control de sus propios funcionarios y la defensa de los derechos humanos, tal es el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en nuestro país.

Es importante señalar que paralelamente a la posesión de los derechos fundamentales o humanos existen también deberes y obligaciones fundamentales en relación con ellos; así, por ejemplo, el artículo primero de la Declaración Universal de Derechos Humanos señala: "Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, y dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros"; en igual sentido el artículo 29 párrafo 1º, establece que: "Toda persona tiene deberes respecto de la comunidad, puesto que sólo en ella pueden desarrollar libre y plenamente su personalidad".

Con lo anterior, puede considerarse que los derechos humanos son absolutos en cuanto que son inherentes a la propia naturaleza humana y así nadie puede ser privado de ellos. Empero, son relativos en cuanto pueden ser limitados, con la exclusiva finalidad de que

---

(3) Truyol y Serra Antonio "Los Derechos Humanos". Editorial Tecnos, Madrid, 1984, p. 11.

se respeten los derechos de otras personas y "las justas exigencias del orden en un sistema y una sociedad democrática".(4)

Ahora bien, lo importante, además del reconocimiento de estos derechos, es su efectiva protección y eso, independientemente de las múltiples declaraciones y medidas internacionales que se han tomado, compete indiscutiblemente a cada Estado, ya que es el único responsable para que en su ámbito interno se dé una real protección por los derechos humanos.

Como expresa Norberto Bobbio (5) "El problema que se nos presenta, en efecto no es filosófico, sino jurídico y, en sentido más amplio, político. No se trata tanto de saber cuáles y cuántos son estos derechos, cuál es su naturaleza y su fundamento, si son derechos naturales o históricos, absolutos o relativos, sino cuál es el modo más seguro para garantizarlos, para impedir que, a pesar de las declaraciones solemnes, sean continuamente violados".

---

(4) Gros Espiell, Héctor "Estudios sobre Derechos Humanos II" Editorial Civitas, Madrid, 1988. p. 321.

(5) Fernández Eusebio "Teoría de la Justicia y Derechos Humanos" Editorial Debate. Madrid, 1984. p. 83

## 2. FUNDAMENTACION

Como ha apuntado Nicolás María López Calera "...en la lucha por los derechos humanos resulta inevitable la cuestión de su fundamentación, porque de ésta depende también su determinación, esto es, la fijación de cuales son o no son derechos fundamentales de la persona humana".(6)

En cuanto a los derechos humanos son de destacarse las siguientes fundamentaciones:

- Fundamentación Iusnaturalista
- Fundamentación Historicista
- Fundamentación Etica

### 2.1 FUNDAMENTACION IUSNATURALISTA

Las fundamentaciones que formulan los representantes de esta corriente se caracterizan principalmente por la distinción que hacen entre el Derecho natural y el Derecho positivo y la superioridad del primero sobre el segundo, estableciendo la existencia de derechos naturales inherentes e inalienables al ser humano, anteriores y superiores a las legislaciones escritas y a los acuerdos entre los gobiernos, derechos que no le corresponde al Estado otorgar, sino reconocer y sancionar como universalmente valederos.

Como ha señalado Antonio Fernández Galiano "se entiende por derechos naturales aquellos derechos de los que es titular el hombre no por graciosa concesión de las normas

---

(6)Citado por Eusebio Fernández. Obra citada pág. 82

positivas, sino independientemente de ellas y por el mero hecho de ser hombres, de participar de la naturaleza humana".(7)

Esta corriente expresa que los derechos humanos existen y los posee el sujeto independientemente de que se reconozcan o no por el Derecho positivo.

En cuanto a eso último, resulta un poco ingenuo el no reconocimiento, ya que si únicamente se diera una pronunciación de tales derechos, éstos no pasarían a ser más que meras enunciaciones sin ningún tipo de respaldo y sin garantía alguna.(8)

## 2.2 FUNDAMENTO HISTORICISTA

Para los defensores de esta fundamentación, "el concepto y formulación de los derechos humanos se ha ido depurando a través de la historia; estos derechos se fundan, no en la naturaleza humana, sino en las necesidades humanas y en las posibilidades de satisfacerlas dentro de una sociedad, por tanto la temática específica de los derechos humanos estará en función de los valores constituidos en una comunidad histórica concreta y de los fines que ella misma pretenda realizar, siempre que se respete como principio ineludible la propia esencia de la dignidad de la persona humana con el fin de sí misma, pues de otra forma no podríamos hablar del hombre, sino de cualquier otra cosa".(9)

Para B. Croce, colocar el fundamento de los derechos humanos en la teoría del derecho natural, "se ha convertido en algo filosófica e históricamente insostenible" debe

(7) Citado por Eusebio Fernández. Obra citada, p. 90.

(8) Bidart Campos Germán expresa que "la mera formulación escrita de normas jurídicas en el orden normativo, no es equiparable a derecho positivo; un derecho es positivo cuando vige, cuando funciona, cuando se aplica, cuando es eficaz..." en Teoría General de los Derechos Humanos. p. 123

(9) Periz Manuel "Juez, Estado y Derechos Humanos" Ed. Fernando Torres, Valencia, 1976. p. 135.

abandonarse "la base lógica de dichos derechos considerados como derechos universales del hombre y reducirlos, a lo sumo, a derechos del hombre en la historia. Esto equivale a decir que los derechos son aceptados como tales para hombres de una época particular. No se trata, por consiguiente, de demandas eternas sino sólo de derechos históricos, manifestaciones de las necesidades de tal o cual época e intentos de satisfacer dichas necesidades".(10)

También para T.C.Van Boven la noción de derechos del hombre es, en gran parte, el producto de la historia de la civilización humana y, por tanto, sujeto a evolución y modificación. "Esta modificación y evolución de los derechos del hombre se ejemplifica en las distintas etapas que su historia ha conocido. De comenzar siendo en sus orígenes un concepto político que engloba una serie de libertades frente al Estado (concepto propio de la etapa individualista liberal), a la concepción de derechos cívico-políticos que se ejercen en el seno del Estado (etapa de positivación y constitucionalización de los derechos del hombre), para seguir con la aparición de los derechos económicos, sociales y culturales como categoría de derechos humanos distinta a las otras dos anteriores (en esta última etapa el Estado actúa como promotor y garante del bienestar económico y social".(11)

Así, con base en esta teoría, los derechos Humanos se fundamentarían no en la naturaleza humana sino en las necesidades humanas y las posibilidades de satisfacerlas dentro de una sociedad. Los Derechos Humanos estarían en función de los valores constituidos en una comunidad histórica concreta y de los fines que ella pretende realizar.

---

(10) Croce Benedetto, "Los Derechos del Hombre y la Situación Histórica Presente" en Los Derechos del Hombre. UNESCO. España 1976. p. 143.

(11) Citado por Eusebio Fernández. Obra citada, p. 103.



A diferencia de la iusnaturalista, la fundamentación histórica habla de derechos de origen social -en cuanto que son resultado de la evolución de la sociedad- y no de derechos anteriores o superiores al Estado.

## 2.3 FUNDAMENTACION ETICA

La fundamentación ética o axiológica de los derechos humanos parte de la tesis de que el origen y fundamento de éstos nunca puede ser jurídico, sino previo a lo jurídico. El Derecho no crea los derechos humanos. Su labor, sin la cual el concepto de derechos humanos no tendría plena efectividad, está en reconocerlos, convertirlos en normas jurídicas y garantizarlos también jurídicamente.

Para esta fundamentación los derechos humanos aparecen como derechos morales, es decir, como una combinación entre ética y Derecho 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; derecho igual, obviamente basado en la propiedad común a todos ellos de ser considerados seres humanos.

Esta fundamentación de los derechos humanos permite salir del círculo vicioso de la tradicional polémica entre iusnaturalismo y positivismo. En primera porque no se queda en la simple defensa de la existencia de los derechos humanos, como derechos naturales, independientemente de su incorporación al derecho, sino que al mismo tiempo insiste en su especial importancia e inalienabilidad propugna la exigencia de reconocimiento, protección y garantías jurídicas plenas.<sup>(12)</sup> En segunda, porque defiende la existencia de

---

(12) Peces-Barba Gregorio, "Derechos Fundamentales". Editorial Latina Universitaria, Madrid, 1980, p. 83. "Las exigencias necesarias para que la filosofía de los derechos humanos se convierta en Derecho positivo vigente en un país determinado son las siguientes:

1. Que una norma jurídica positiva los reconozca (normalmente con rango constitucional o de ley ordinaria)

los derechos humanos aun en el caso de que éstos no se hallen incorporados al ordenamiento jurídico.

A lo anterior Carlos Santiago Niño expresa: "La existencia de los derechos individuales, en tanto derechos morales, no está condicionada a su reconocimiento a través de ciertas normas jurídicas, ya que ellas incluyen precisamente pretensiones de que se establezcan normas jurídicas prescribiendo medios de protección de los derechos en cuestión (por ejemplo, otorgándoles jerarquía constitucional y estableciendo el control de la constitucionalidad de leyes que pudieran restringirlos, estipulando sanciones para los funcionarios que las violen, prescribiendo deberes activos para implantarlos, etc)". (13)

---

2. Que de dicha norma derive la posibilidad para los sujetos de derecho de atribuirse como facultad, como derecho subjetivo, ese derecho fundamental.

3. Que las infracciones de esas normas, y, por lo tanto, el desconocimiento de los derechos subjetivos que derivan de ellas, legitime a los titulares ofendidos para pretender de los Tribunales de justicia el restablecimiento de la situación y protección del derecho subjetivo, utilizando si fuese necesario para ello, el aparato coactivo del Estado".

(13) Citado por Eusebio Fernández Obrera citada p. 63.

### 3. EVOLUCION

El proceso evolutivo de la noción o concepto de los derechos humanos y de su reconocimiento en documentos de gran importancia e influencia, primero a nivel nacional y luego en el plano internacional, ha sido resultado de trascendentales momentos en la historia de la humanidad. Sin embargo, es en los tiempos modernos cuando estos derechos adquieren mayor conciencia y universalidad para su protección, promulgación y salvaguarda.

Ahora bien, entre los movimientos más importantes que han impulsado la defensa de los derechos humanos, podemos citar los suscitados en Inglaterra, Estados Unidos de Norteamérica y Francia.

#### 3.1 INGLATERRA.

Es en este país donde por primera vez se manifiestan por escrito ciertos límites al poder del rey, destacando la Carta Magna de 1215, en donde el Rey Juan sin Tierra se obligaba a respetar ciertos derechos de los barones de su reino y otros que se extenderían también a las demás categorías de súbditos.(14)

El parlamento inglés continuó limitando la autoridad del monarca con una serie de documentos que sucedieron a la Carta Magna, entre ellos Petition of rights del 2 de junio de 1628 dirigido al rey Carlos I en la que se manifestaba la improcedencia de la privación de la libertad motivada por el no pago de impuestos, donativos, etc., reconocidos por el propio Parlamento; Act of Habeas Corpus de 1679, el cual consiste básicamente, en

(14)Pecca-Barba Gregorio y/o "Derecho Positivo de los Derechos Humanos" Ed. Debate, Madrid, 1987. p. 31.

presentar al prisionero ante el Juez con el objeto de verificar la legalidad de la acusación que se le hace. Los prisioneros debían ser presentados ante el Juez sin dilaciones, para determinar la legalidad de su encarcelamiento; finalmente, en 1688 el Bill of Rights, en donde se confirmaban los derechos consagrados en los anteriores textos y reconociendo el derecho de petición, la no creación de impuestos sino por ley, la garantía de imparcialidad y la prohibición de castigos crueles.(15)

Los documentos citados difieren, como se verá más adelante, de la Declaración de Independencia de Norteamérica de 1776 y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789 en que, más que el reconocimiento de derechos intangibles de la persona frente al Estado, establece más bien deberes para el gobierno.

Al respecto, Pedro Nikken expresa: "Hay sin embargo, particularidades de las leyes inglesas que las distinguen notablemente de las declaraciones que más tarde se adoptarían en las revoluciones norteamericana y francesa. Aquéllas no persiguen el reconocimiento y la salvaguarda de derechos innatos o naturales del ser humano considerado individualmente, sino más bien confirmar o interpretar retrospectivamente derechos preexistentes, los derechos antiguos e indiscutibles del pueblo inglés. No se trata de limitar al poder legislativo en función de derechos individuales sino de echar las bases de una futura legislación llamada a desarrollar su protección, Ninguna Ley es preeminente y el Parlamento es soberano. De allí que, mientras de las declaraciones americanas y francesa pueda afirmarse que lo son de 'derechos del hombre', las inglesas lo son más bien de 'derechos del pueblo'. Más que el reconocimiento de los derechos intangibles de la persona frente al Estado, lo que establece son deberes para el gobierno" (16)

---

(15) *Ibidem* p. 94-95.

(16) Nikken Pedro, "En defensa de la persona humana". Ed. Jurídica Venezolana, Caracas 1988, p. 37.

### 3.2 ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA

Durante la Guerra de Independencia, e incluso antes del triunfo de la Revolución en 1783, la gran mayoría de los nuevos estados de la Unión Americana habían adoptado una constitución, actitud comprensible tomando en cuenta que el objetivo era el de garantizar aquellos "derechos inalienables", cuya violación había sido la causa de que las anteriores colonias repudiaran sus nexos con Inglaterra, motivo por el que cada una de las constituciones comenzaba con una declaración de derechos.

La declaración del Buen Pueblo de Virginia, del 12 de junio de 1776, fue la más representativa, ya que incluyó, junto a diversos principios de organización política, tales como los de soberanía popular y la separación de poderes, la alternabilidad de los cargos públicos, la reformabilidad del gobierno y la libertad de elecciones, un catálogo de derechos y libertades fundamentales, entre los que se encuentran los derechos de la vida, a la libertad, a la seguridad, a la propiedad, a un juicio rápido ante un jurado imparcial y las libertades de prensa y de conciencia, así como la prohibición de las sanciones generales.

Posteriormente, el 4 de julio de 1776, las colonias inglesas de Norteamérica aprueban su declaración de independencia. Este documento que a la vez anunciaba el nacimiento de una nación, expresaba una "filosofía de la libertad del ser humano que reafirmada en diversos documentos fundamentales de la época, habría de representar, a partir de entonces, una fuerza dinámica para todo el mundo occidental".(17)

---

(17) Rodríguez y Rodríguez Jesús. "Estudios sobre Derechos Humanos: Aspectos Nacionales e Internacionales". CNDH colección Manuales. México, 1990. p.15.

La citada declaración expresaba "Sostenemos 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 busca de la felicidad; que para garantizar estos derechos los hombres instituyen gobiernos que derivan sus justos poderes del consentimiento de los gobernados; que siempre que una forma de gobierno tienda a destruir esos fines, el pueblo tiene derecho a reformarla o abolirla, a instituir un nuevo gobierno que se funde en dichos principios, y a organizar sus poderes en la forma que a su juicio garantice mayor su seguridad y su felicidad". (18)

### 3.3 FRANCIA

El régimen político, jurídico y social imperante en Francia antes de la Revolución, al cual se le conoce como Antiguo Régimen, se caracterizaba por la existencia de una monarquía absolutista y despótica, ejercida por reyes corrompidos los cuales podían disponer arbitrariamente de la libertad de cualquier persona. En estas condiciones, el 5 de mayo de 1789, se reunieron en Versalles los Estados Generales convocados por el rey Luis XVI.

Una vez convocados los Estados se efectuaron las elecciones de los delegados o diputados que enviaban las tres órdenes o clases (nobleza, clero y estado llano o tercer estado) en que estaba dividida la población. Los diputados electos recibieron de sus representados instrucciones bajo el nombre de "cuadernos", en donde se pronunciaban por el establecimiento de límites al poder público mediante una constitución y una declaración de derechos del hombre. (19)

---

(18) *Ibidem*

(19) Rodríguez y Rodríguez Jesús. Obra citada, p.17.

Así pues, en el marco de la Revolución Francesa e influidos en gran medida por las declaraciones hechas por los Estados Unidos de Norteamérica, el 9 de julio de 1789 se resuelve dictar una constitución, en ejercicio del poder constituyente, comenzando por una declaración de derechos, prescindiendo del rey y adoptando el nombre de Asamblea Nacional Constituyente, órgano que al aceptar la necesidad de una declaración de derechos de que debe gozar todo hombre, admitió que era indispensable que ésta formase parte inseparable de la constitución, siendo lo mejor que la encabezara, motivo por el que dictó y aprobó, el 26 de agosto de 1789, la Declaración de los Derechos del Hombre y del ciudadano, cuyo primer artículo reconoce que los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derecho y que las distinciones sociales no pueden ser fundadas sino en la utilidad común. (20)

Es así como esta Declaración, sin la que la Revolución Francesa pudo haber quedado en el rango de una sublevación, sitúa al hombre como centro legitimador del poder político.

A partir de tales postulados (la declaración del hombre francesa y la norteamericana), se desarrolló una tendencia hacia el reconocimiento y garantía de derechos individuales, civiles y políticos, cuyo objeto es la protección de la libertad, la seguridad y la integridad física y moral de la persona. En conjunto se trata de derechos inspirados en una concepción individualista, cuyo propósito es evitar que el Estado invada o agreda ciertos atributos del ser humano. Son, pues, derechos que se ejercen contra el Estado y proveen a su titular de medios para defenderse contra el ejercicio arbitrario del poder público.

---

(20) Esta declaración fue incorporada posteriormente como preámbulo de la Constitución de 1791.

### 3.4 DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

El principal instrumento internacional sobre derechos humanos del siglo XX, es sin duda alguna la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por resolución 217 (III) de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, votada por 48 votos a favor y 8 abstenciones (21), el 10 de diciembre de 1948.

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

Así, inicialmente, la Declaración Universal se concibió como una exposición de objetivos que debían alcanzar los gobiernos y, en consecuencia, no formó parte del derecho internacional obligatorio.

La Declaración consta de un preámbulo y de 30 artículos. El preámbulo parte de la idea de que los Derechos Fundamentales como la libertad, la justicia y la paz, tiene como base el reconocimiento de la dignidad humana y el valor de la persona humana (párrafo 1 y 5 del preámbulo, artículo 1) por eso todos los hombres tienen derechos iguales e inalienables (párrafo 1 del Preámbulo y artículo 2) que deben ser protegido por un régimen de Derecho, para que el hombre no se vea obligado a rebelarse contra la opresión y la tiranía (párrafo 3 del preámbulo).

---

(21) Arabia Saudita, Bielorrusia, Checoslovaquia, Polonia, Sudáfrica, Ucrania, URSS y Yugoslavia.



**A esta Declaración posteriormente se anexaron dos Pactos: El Pacto de Derechos Civiles y Políticos y El Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.**

## CAPITULO II

### MEXICO Y LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE PROMOCION Y PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS

Es importante señalar que la defensa de los derechos humanos no siempre ha sido competencia del Derecho Internacional. Anteriormente esta acción correspondía única y exclusivamente a cada Estado, el cual determinaba el régimen político y jurídico relativo a los derechos humanos, así como su protección, sin que bajo ninguna circunstancia se permitiera la injerencia de otros países con el pretexto de defender los derechos fundamentales.

Es así como el reconocimiento y protección de los derechos quedaba únicamente bajo la jurisdicción del Estado, el cual, obedeciendo a sus propios intereses, podía disponer de ellos o simplemente desconocerlos sin que por ello se le cuestionara.

Ahora bien, a raíz de los excesos de regímenes totalitarios en los años inmediatamente anteriores a la Segunda Guerra Mundial, así como los trágicos acontecimientos que ésta desencadenó tal como el genocidio, se puso en evidencia que el ejercicio del poder público constituía en cierta forma, una actividad peligrosa para la dignidad humana, de modo que su control no debía dejarse a cargo exclusivamente de las instituciones domésticas, sino que debían constituirse instancias internacionales para salvaguardarlos.

Aún cuando con anterioridad existían ciertas medidas que pueden considerarse como propios de la protección de los derechos humanos, tales como la lucha contra la esclavitud y la trata de negros, es después de la Segunda Guerra Mundial, y específicamente con la fundación de las Naciones Unidas cuando se instaura un sistema

internacional cuyo objeto es la protección de los derechos del hombre, con lo cual se inicia la creación de tratados y mecanismos para la defensa de los derechos humanos.

Así es como con la aprobación de diversos instrumentos los derechos humanos pasan a formar una área importante dentro del Derecho Internacional, el cual amplía su campo de acción al reconocer, a través de órganos especializados, al individuo en apoyo de sus derechos fundamentales.

Al respecto, Pedro Nikken expresa "la protección de la persona humana tanto en su dimensión individual como en el ámbito de sus derechos económicos, sociales y culturales, ha irrumpido en el derecho internacional y en las relaciones internacionales entrando en contradicción con numerosas concepciones tradicionales, especialmente en lo que toca al papel que reconoce al ser individual en las relaciones jurídicas y políticas internacionales, a las posibilidades de injerencia de la comunidad internacional en las relaciones entre el Estado y sus subditos".(1)

Es importante señalar que el hecho de que exista un sistema internacional de protección de los derechos humanos no significa que se quiera substituir o reemplazar las políticas internas de cada país en esta materia, lo que se busca es complementarlo y reforzarlo, ya que es a través de los órganos internos que se va a dar la real protección de los derechos fundamentales; así pues, los derechos del hombre constituyen una materia regulada tanto en el ámbito interno como por el internacional. Además, el derecho de los Estados y el derecho internacional, sea universal o regional, deben necesariamente coexistir para el mejor desempeño de la protección de los derechos fundamentales.

---

(1) Nikken, Pedro. "En defensa de la persona humana". Ed Jurídica-Venezolana. Venezuela 1988. p 32

Debe subrayarse que si bien es importante la acción internacional de defensa de los derechos humanos que se ha desarrollado, no debe olvidarse que la efectiva y real protección de éstos aún recae en la política interna de cada Estado, el cual es el que determina las políticas y acciones jurídicas a seguir en materia de derechos humanos.

Lo anterior se confirma en lo expresado por Kurt Waldheim, ex-Secretario de Naciones Unidas "la eficacia de las Naciones Unidas en lo tocante a derechos humanos está ligada a las actitudes de sus Estados Miembros. En los términos de la Carta, cada miembro de las Naciones Unidas tiene la responsabilidad de asegurar el respeto a los derechos humanos dentro de su jurisdicción".(2) Afirmándose con lo anterior que el objetivo de los instrumentos internacionales de derechos humanos es que éstos sean aplicados por los países miembros dentro de sus territorios.

Por otro lado, si bien es cierto que la defensa de los derechos humanos esta aún sujeta a las disposiciones internas de cada Estado, no menos cierto es la importante influencia y participación que han tenido los diversos instrumentos internacionales, ya sean universales o regionales, los cuales aunque únicamente cuentan con autoridad moral, es decir, no pueden ejercer ningún tipo de coacción para hacer observar los derechos fundamentales, estos constituyen un gran mecanismo al cual los individuos pueden recurrir cuando han sufrido violación o agravio en sus derechos humanos.

## **1. LAS NACIONES UNIDAS Y LOS DERECHOS HUMANOS**

El impacto que produjo la Segunda Guerra Mundial en la conciencia de las personas motivó que el interés por los derechos humanos creciera, provocando con ello un

(2) Waldheim Kurt "Construyendo el orden futuro" México. FCE p. 262

consenso universal por su reconocimiento, así como por la creación de diversos instrumentos internacionales para su protección y salvaguarda en donde se considerara al individuo como sujeto del derecho internacional, dando pauta a que los Estados no pudieran seguir usando el pretexto de que las relaciones de los gobiernos con los individuos era materia de jurisdicción interna.

Es así como desde sus orígenes, la Organización de Naciones Unidas tuvo un amplio interés en el tema de los derechos humanos. La Carta de San Francisco recoge las preocupaciones de la comunidad internacional en esta materia, subrayando la importancia de los derechos fundamentales del hombre y reconociendo que la lucha por su vigencia es una tarea cuya responsabilidad es universal, de esta forma, y aunque en este documento no se menciona exactamente cuáles son estos derechos, se hace referencia al principio de protección y promoción de los derechos humanos.

En el preámbulo de la Carta, aprobada el 24 de octubre de 1945, se establece que los pueblos de las Naciones Unidas están resueltos "a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del Hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de los derechos de hombres y mujeres", iniciándose de esta forma una concientización por la defensa de los derechos humanos, reconociéndose que la agresión o violación de éstos había sido una de las mayores causantes de la guerra, por lo que era esencial su reconocimiento y protección para el mantenimiento de la paz y el orden internacional.

Es así como entre los propósitos de la Organización se menciona "realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos sin hacer distinción por motivos de raza, sexo,

idioma o religión", subrayándose así que la defensa de los derechos humanos constituyen un factor imprescindible y que junto al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, los derechos fundamentales deben ser considerados como un objetivo primordial de cada una de las naciones, contando para ello con la asistencia y cooperación internacional.

De igual forma establece que tanto la Asamblea General así como el Consejo Económico y Social deben fomentar la cooperación internacional para que todos y cada uno de los países promuevan y tomen medidas necesarias para la promoción y protección de los derechos humanos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, promoviéndose de esta forma la participación de todos los países miembros para el mejoramiento de la vida y desarrollo de todas las personas tanto de nacionales como de extranjeros, destacándose la idea de que los derechos humanos ya no eran dominio únicamente de cada Estado, sino que la comunidad internacional velaría por su protección. Ahora bien, con esto no se pretende decir que se pueda invadir o someter en un país por violar los derechos fundamentales, sino lo que se busca es que a través de un consenso universal se tomen las medidas necesarias para lograr el alto a las agresiones que en un país se pueda presentar, sin que esto sirva de motivo para interferir en la política de cada nación.

Aunado a lo anterior, la propia Carta constitutiva de las Naciones Unidas, faculta al Consejo Económico y Social para formular recomendaciones a los gobiernos para la mejor protección de los derechos humanos, además, se agregó que el Consejo estableciera comisiones de promoción de los derechos humanos.

Así pues, dando cumplimiento a esto último, en 1946 fue creada la Comisión de Derechos Humanos como órgano subsidiario del Consejo Económico y Social, cuya

principal tarea consistió en redactar una "Carta Internacional de Derechos Humanos que pudiera servir como norma en comparación con la cual pudieran las naciones calibrar su actuación en materia de la defensa de los derechos humanos". (3)

En primer lugar, dicha Comisión elaboró un documento en el cual se mencionan aquellos derechos considerados como básicos para la vida y buen desarrollo de los hombres, la cual denominó "Declaración Universal de los Derechos Humanos", misma que fue aprobada por la Asamblea General el 10 de diciembre de 1948. Posteriormente, y con el fin de reforzar la Declaración, es decir, que no quedara en una simple enunciación de derechos, fueron creados el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, así como un Protocolo Facultativo de este último. Ambos pactos fueron aprobados el 16 de diciembre de 1966, siendo su objetivo básico conseguir que cada Estado se comprometiera a tomar las medidas necesarias para la real y efectiva protección de los derechos humanos.

## 1.1 DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

La Declaración Universal de los Derechos del Hombre fue aprobada por la Asamblea General, reunida en París el 10 de Diciembre de 1948.

En este documento se enuncian los derechos considerados básicos de toda persona para una vida y desarrollo dignos de su condición humana. Así pues, la Declaración se constituye como un "ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse" Ahora bien, dado su carácter de "ideal", este documento no imponía ninguna obligatoriedad para llevar a cabo medidas que aseguraran su protección.

(3) "Derechos Humanos Preguntas y Respuestas" ONU 1987.

Al respecto, el maestro Seara Vázquez expresa "el propósito original de la Carta y de la Declaración Universal de los Derechos Humanos no fue el de adquirir un compromiso internacional, sino únicamente, el de darles un valor declarativo".(4)

Si bien es cierto que la Declaración se concibió como una exposición de objetivos que debía alcanzar los gobiernos sin implicar ningún carácter obligatorio, no menos cierto es que debido a la gran aceptación que tuvo por parte de los países se adjudicó a este documento un gran peso moral, consolidándose de esta forma en un instrumento básico de los derechos humanos.

En los dos primeros artículos de la Declaración Universal subrayan que todos los seres humanos, sin distinción alguna, nacen libres e iguales en dignidad y derecho, y formulan los principios básicos de igualdad y no discriminación en el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

En los siguientes artículos trata de los derechos civiles y políticos entre los que se señala:

- La vida, la libertad y la seguridad de la persona;
- La protección contra la esclavitud y la servidumbre;
- La protección contra la tortura y las penas o tratos crueles e inhumanos o degradantes;
- El reconocimiento de la personalidad jurídica;
- La igual protección de la ley;
- El recurso efectivo ante los tribunales por las violaciones de los derechos humanos;
- La libertad contra la detención, la prisión o el destierro arbitrarios;
- El derecho a un juicio público y justo por un tribunal independiente e imparcial;

(4) Seara Vázquez, Modesto, "Derecho Internacional Público" p. 127



- La presunción de inocencia hasta que se pruebe su culpabilidad;
- El derecho de libertad de circulación y de resistencia, comprendido el derecho a salir de cualquier país y de regresar a su país;
- El asilo;
- La nacionalidad;
- El derecho a casarse y fundar una familia;
- El derecho a la propiedad;
- La libertad de pensamiento, de conciencia y de religión;
- La libertad de opinión y de expresión;
- La libertad de reunión y de asociación pacíficas;
- La participación en el gobierno del país;
- La igualdad de acceso a las funciones públicas del país.

La Declaración abarca también los derechos económicos, sociales y culturales, entre los cuales figuran:

- La seguridad social;
- El trabajo y la libre elección del trabajo;
- Igual salario por trabajo igual;
- Una remuneración equitativa y satisfactoria que asegure una existencia conforme a la dignidad humana;
- El derecho a fundar sindicatos y a sindicarse;
- El derecho al descanso y al tiempo libre;
- Un nivel de vida adecuado para la salud y el bienestar (comprendidos la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica).
- El derecho a seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos independientes de la propia voluntad;
- La protección de la maternidad y la infancia;

- La educación, comprendido el derecho preferente de los padres a escoger el tipo de educación de sus hijos;
- La participación en la vida cultural de la comunidad.
- La protección de los intereses morales y materiales que correspondan por razón de ser autor de producciones científicas, literarias o artísticas.

Además, establece que toda persona goza de los derechos y libertades proclamados en la Declaración. Igualmente señala que toda persona tiene deberes respecto a la comunidad puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.

En 1952 la Asamblea General encomendó a la Comisión de Derechos Humanos la elaboración de documentos para darle una mayor fuerza a lo prescrito en la Declaración Universal de Derechos Humanos a través de los cuales los países miembros se comprometieran a adoptar medidas para la protección de los derechos humanos.

La Comisión proyectó dos Pactos, los cuales fueron terminados en 1954, pero no fueron aprobados sino hasta el 16 de diciembre de 1966 junto con el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Sin embargo, no se reunió el número requerido de instrumentos de ratificación o de adhesión para que entraran en vigor hasta el 3 de enero de 1976 para el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y hasta el 23 de marzo de 1976 para el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo entró en vigor el 23 de marzo de 1980.

## **1.2 PACTO DE DERECHOS CIVILES Y POLITICOS**

Como anteriormente se ha señalado, con el fin de dar una mayor eficacia a los derechos humanos, es decir, no únicamente hacer una enunciación de los derechos considerados

como universalmente básicos, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas elaboró dos Pactos: El Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

En dichos Pactos se reconoce y define con más detalle los derechos mencionados en la Declaración Universal, además se agregan otros derechos tal como la libre autodeterminación de los pueblos.

En el pacto de Derechos Civiles y Políticos, cada Estado parte se compromete a respetar y a garantizar a las personas que se encuentren en su territorio los derechos reconocidos en el Pacto, sin discriminación de ningún tipo, adoptando disposiciones legislativas para promover y sobre todo proteger de manera efectiva los derechos civiles y políticos.

Aunado a lo anterior, cada Estado parte deberá presentar informes sobre las disposiciones que hayan adoptado y que den efecto a los derechos reconocidos en el Pacto, además sobre el progreso que hayan realizado en cuanto al goce de tales derechos.

Ahora bien, en el mismo Pacto se establece la creación de un Comité de Derechos Humanos, el cual es el encargado de:

- 1) Examinar los informes que presenten los Estados partes relativos a las medidas que han tomado para hacer efectivas las disposiciones del Pacto.
- 2) Recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado alegue que otro Estado parte no cumple las obligaciones que les impone el Pacto; esta comunicación será admitida siempre y cuando los Estados hayan admitido la competencia de la Comisión para tal efecto.
- 3) Hacer sugerencias y recomendaciones generales a los Estados Partes.

- 4) El Comité presentará a la Asamblea General de las Naciones Unidas, por conducto del Consejo Económico y Social, un informe anual sobre sus actividades.

Aunado a las medidas adoptadas para la aplicación de las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, tales como el sistema de informes, el de comunicaciones entre Estados y el de conciliación entre las partes, fue creado un Protocolo Facultativo.

Al adherirse al Protocolo Facultativo, los Estados autorizan al Comité de Derechos Humanos para recibir y considerar comunicaciones de personas que hayan sido víctimas de una violación de cualquiera de los derechos señalados en el Pacto.

Ahora bien, para que una queja proceda es necesario que se hayan agotado los recursos internos disponibles y además que la denuncia no haya sido sometida a otro procedimiento internacional de investigación.

Cuando el Comité admite una queja, debe poner del conocimiento del Estado parte interesado toda comunicación que le sea sometida, y éste deberá presentar al Comité los informes o declaraciones que considere indispensables, aclarando tal situación o describiendo las medidas correctivas que haya tomado al respecto.

### **1.3 PACTO DE DERECHOS ECONOMICOS SOCIALES Y CULTURALES**

Los procedimientos para la implementación de los derechos contemplados en este Pacto son de manera gradual y progresiva, dependiendo en gran medida del desarrollo económico, social y cultural de cada país.

Esta categoría de derechos, en general, se orientan hacia el establecimiento de un régimen que asegure la vida de la persona en sociedad condiciones de acuerdo a su dignidad.

En este Pacto los Estados, se comprometen a adoptar políticas económicas, sociales y culturales para el óptimo desarrollo de las personas en sociedad. Así pues, el Estado a través de sus políticas, es el que tendrá a su cargo la vigencia efectiva de tales derechos.

Los Estados miembros del Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales deben enviar informes sobre las medidas que hayan adoptado, dichos informes son transmitidos al Consejo Económico y Social para su examen.

## 2. SISTEMA INTERAMERICANO DE PROMOCION Y PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS

En el ámbito regional, los países americanos se pronunciaron por un régimen de protección, promoción y salvaguarda de los derechos humanos, es así como en la resolución IX del "Acta de Chapultepec", que emerge de la Conferencia Sobre Problemas de la Guerra y la Paz, efectuada en la ciudad de México en 1945, se encargó al Comité Jurídico Interamericano la elaboración de un pacto en el que se estableciera "El reconocimiento, por parte de todas las repúblicas americanas, del derecho internacional como regla efectiva de su conducta y el compromiso de las mismas de observar las normas enunciadas en una Declaración de Derechos y Deberes de los Estados y en una Declaración de Derechos y Deberes Internacionales del Hombre que sirvan para precisar los principios fundamentales del derecho internacional y que deberán figurar como anexos al Pacto, a fin de que, sin necesidad de modificar éste, puedan ser revisadas de tiempo en tiempo con objeto de que correspondan a las necesidades y aspiraciones de la convivencia internacional".(5)

En base a lo anterior, en abril de 1948, en la IX Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá, fueron aprobados dos importantes documentos: La Carta Constitutiva de la Organización de Estados Americanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

---

(5) Sepúlveda, César. "Derecho Internacional y Derechos Humanos". CNDH. México 1991. p. 80.

## 2.1 CARTA DE LA ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS

En el preámbulo de la Carta Constitutiva de la Organización de Estados Americanos se manifestó la importancia de que "un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre" constituya uno de los principales objetivos de los Estados Americanos.

En igual sentido, en el artículo 5, inciso (j) se establece que "Los Estados Americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo".

Ahora bien, al igual que en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, la Carta de Estados Americanos "no definió los derechos fundamentales ni estableció un procedimiento para garantizar su protección"(6), pero en su artículo 112, contemplado dentro de las reformas a la Carta de la OEA de 1967, se establece la creación de una Comisión Interamericana de Derechos Humanos que tendrá como función principal la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos así como la de órgano consultivo de la Organización. Además, señala que una convención interamericana sobre derechos humanos sería la que determine la estructura, competencia y procedimiento de dicha Comisión, estableciéndose que esta última, mientras no entrara en vigor la convención interamericana, sería la encargada de velar por la observancia de tales derechos (artículo 150).

---

(6) Buergenthal Thomas. "La protección de los Derechos Humanos en las Américas" Editorial Juricentro. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 1983, p. 31

## 2.2 DECLARACIÓN AMERICANA DE DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE

La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre surge en la IX Conferencia Internacional Americana en abril de 1948. En ella se expresa que "los pueblos americanos han dignificado la persona humana y que sus constituciones nacionales reconocen que las instituciones jurídicas y políticas, rectoras de la vida en sociedad, tienen como fin principal la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritual y materialmente y alcanzar la felicidad".

Establece también que los "derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacionales de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana", reconociendo con esto que no importa el país del cual sea originario, su raza o sexo, simplemente por el hecho de ser persona goza de estos derechos

La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, al igual que la Declaración Universal, únicamente hace una enunciación de los derechos y deberes del hombre sin contar con un carácter obligatorio, es decir, una obligación jurídica que someta a los Estados que la suscriban a su efectivo y real cumplimiento.

Al respecto, Pedro Nikken expresa que la Declaración Americana fue adoptada "con el rango de recomendación, lo cual subraya que dicho instrumento no constituya una fuente de vínculos jurídicos por la cual los Estados signatarios asumieran obligaciones precisas".(7)

---

(7) Nikken, Pedro. Obra citada p.133



## 2.3 COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Este organismo fue creado, en respuesta a lo dispuesto dentro la Carta de la Organización de Estados Americanos, en 1959 en Santiago de Chile durante la Quinta Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores.

Dicha Comisión está contemplada dentro de los órganos principales de la OEA, su objetivo primordial es la "observancia y defensa" de los derechos humanos en el Continente. Entre sus principales funciones se establecen:

- Recibir denuncias de individuos, o de organizaciones privadas, en contra del gobierno de un Estado que haya ratificado la Convención de San José.
- Formular recomendaciones a fin de que los Estados miembros adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro de sus legislaciones internas y tomen, de acuerdo con sus preceptos constitucionales, medidas apropiadas para fomentar la fiel observancia de esos derechos.
- Recibir y solicitar informes de los Estados acerca de las medidas adoptadas para la protección de los derechos humanos.
- Rendir informe anual ante la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos.
- Recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado parte alegue que otro Estado parte ha incurrido en violaciones de los derechos humanos establecidos en la Convención

En cuanto a la primer función enunciada, la Comisión puede conocer de quejas de individuos que denuncien violación a sus derechos fundamentales siempre y cuando aquéllos ya hubiesen agotado todas las instancias internas del país que violó tales

derechos. Además, también establece que para conocer una denuncia ésta no esté pendiente de otros procedimientos de arreglo internacional.

Ahora bien, para que la Comisión tenga competencia, el Estado debe declarar que reconoce dicha acción, según lo establece el artículo 45 de la Convención Americana o Pacto de San José, el cual señala: "Todo Estado parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce la competencia de la comisión para recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado parte alegue que otro Estado parte ha incurrido en violaciones de los derechos humanos establecidos en esta Convención".

## **2.4 LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS**

La Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, es un "tratado internacional para la protección de los derechos humanos de carácter regional"<sup>(8)</sup>. Esta Convención ya estaba contemplada en la Carta de la OEA; entró en vigor el 18 de julio de 1978. Su principal objetivo era comprometer a los Estados a reconocer la competencia necesaria a instrumentos para la protección y promoción de los derechos humanos.

Así, entre lo más importante prevé, en su artículo 33 dos órganos competentes para conocer asuntos relacionados con el cumplimiento de la protección de los derechos humanos que son: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

---

(8) Buergenthal, Tomás. Obra citada p. 51

En cuanto a la Comisión Interamericana, aunque ésta ya venía funcionando desde 1960, fue en esta Convención que se le dio los lineamientos definitivos, estableciendo su organización, la cual se compondría por siete miembros de la más alta autoridad moral; sus funciones, competencia y procedimiento.

En cuanto a la Corte, esta fue instituida en los artículos 52 al 73 en donde también se determina su organización, competencia y funcionamiento.

## 2.5 LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

La Corte Interamericana de Derechos Humanos fue establecida el 18 de julio de 1978, fecha en que entró en vigor la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José.

Es necesario que el Estado declare que reconoce la competencia de la Corte sobre todas las cosas relativas a la interpretación o aplicación del Pacto de San José. Además, en el artículo 61 se establece que sólo los Estados partes y la Comisión Interamericana tiene derecho a someter un caso a la decisión de la Corte.

La Corte cumple con dos funciones básicamente:

1. **Función Contenciosa.**- Tiene la facultad de decidir controversias relacionadas con denuncias de violaciones que haya cometido un Estado parte en contravención al Pacto de San José. (9)

---

(9) Sepúlveda, César. Obra citada p.23

Cuando la Corte decida que existe una violación de un determinado derecho o libertad garantizado por la Convención, dispondrá que se reponga el goce del derecho lesionado y podrá condenar al Estado autor del hecho a reparar las violaciones.

2. **Función Consultiva.**- Los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos pueden consultar a la Corte acerca de la interpretación de la Convención o de "otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos".

### 3. MEXICO ANTE LOS FOROS INTERNACIONALES DE PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS

México ha mostrado un gran interés por la protección y promoción de los derechos humanos, lo mismo en el foro internacional como en el ámbito regional.

A partir de la reconstrucción del mundo, al final de la Segunda Guerra Mundial, la salvaguarda de los derechos humanos se mostró como un factor imprescindible para la paz y el bienestar universal y México, entendiéndolo así, ha luchado por un sistema de protección internacional de estos derechos.

Es así que en respuesta a las propuestas hechas en Dumbarton Oaks, México, entre otras cuestiones manifestó su deseo de "conseguir por una parte que los derechos humanos sean precisados en una declaración convencionalmente aceptada por todos los Estados; y por la otra que se organice un sistema internacional destinado a lograr que dicho documento obtenga aplicación práctica, y además que esa declaración figurara como anexo al Pacto de las Naciones Unidas y que todas ellas se comprometieran a observarla".(10)

Posteriormente, el gobierno mexicano modificó su propuesta oponiéndose a un mecanismo de protección internacional directa por considerarla contraria al principio de no intervención, ya que se temía que pudiera haber aplicaciones distorsionadas que justificaran una intromisión en los asuntos internos de cualquier país, esto quizá por las experiencias de intervenciones extranjeras que ha sufrido el país, por lo que redujo su propuesta sólo a la existencia de una declaración, así como a la creación de un organismo

---

(10) Fernández del Castillo, Germán "La declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre", en México en la IX Conferencia Internacional Americana, S.R.E., México, 1948, pp. 137-138

internacional que únicamente tuviera facultades de estudio, investigación, elaboración y recomendación. (11)

Con lo anterior, México es considerado como promotor de una declaración sobre los derechos del hombre además, en el texto definitivo de la Declaración Universal de 1948, se recogió la propuesta de nuestro país de que, los países signatarios adoptaran en su derecho interno un mecanismo que garantizara la defensa de los derechos humanos, es decir, un procedimiento encaminado a restituir el goce de sus derechos a las personas afectadas por decisiones de autoridades nacionales: la adopción del juicio de amparo para la protección de los derechos humanos dentro del orden interno de cada país.

Es de esta forma como se reconoce a México (12) la autoría de artículo 8 de la citada Declaración la cual, inspirada en el juicio de amparo, expresa "Toda persona tiene Derecho a un recurso efectivo ante las jurisdicciones nacionales competentes contra los actos que violen los Derechos Fundamentales que le son reconocidos por la Constitución o por la Ley".

México fue de los primeros países que suscribió la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Sin embargo, no sucedió así con los Pactos Internacionales que al lado de la Declaración, son los instrumentos internacionales fundamentales en materia de derechos Humanos.

El Pacto de Derechos Civiles y Políticos fue ratificado en marzo de 1981 por el gobierno mexicano, esto es 16 años después de su aprobación.

---

(11) *Ibidem*.

(12) Cassin, René. "Realización de Derechos Humanos y Sociedad Universal" en "Veinte años de evolución de los derechos humanos" III-UNAM. México 1974, p. 393.

Respecto al Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, México no consideró pertinente la adhesión a dicho documento mediante el cual se reconoce competencia al Comité de Derechos Humanos para recibir y examinar comunicaciones de individuos que aleguen ser víctimas de una violación por parte del Estado bajo cuya jurisdicción se encuentren, a cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto, ni la emisión de la declaración prevista en el artículo 41 del Pacto, a fin de reconocer la competencia del citado Comité para recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado parte alegue que otro Estado no cumple con las obligaciones que el propio Pacto le impone. En este caso el Ejecutivo mexicano argumentó frente al Senado que, "la estructura jurídica y política de nuestro país permite corregir las fallas que existen en el régimen interno de protección a los derechos humanos".(13)

En lo que respecta al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, éste fue ratificado por nuestro país en marzo de 1981.

Es importante señalar que en cuanto a estos derechos económicos y sociales México es considerado el primer país que los consagra en un documento tan importante como es la Constitución de 1917, en donde se incluyen normas tendientes a asegurar el bienestar material de los hombres, a través de la promoción de condiciones de trabajo justas y asegurando el derecho a la salud, a la educación, a la libertad, y a la vida.

A partir de la firma de los instrumentos enunciados, México ha enviado periódicamente sus informes señalando las medidas que se han adoptado internamente en acatamiento de las disposiciones de los Pactos. Asimismo, ha firmado otros Convenios internacionales -

---

(13) Montaña Jorge. "México y la protección internacional de los Derechos Humanos" en "México ante las Naciones Unidas" SRE México 1986 p..290

celebrados bajo el patrocinio de la ONU- sobre cuestiones específicas en materia de derechos humanos.

En lo referente al ámbito regional, México ha tenido igualmente una participación activa. Es importante mencionar que fue a iniciativa del gobierno mexicano que se llevara a cabo en nuestro país, en 1945, la Conferencia sobre Problemas de la Guerra y a Paz, de la cual surgió a propuesta de algunos países latinos y en especial de nuestro país, la resolución XL, titulada "Protección Internacional de los Derechos Esenciales del Hombre" o "Declaración de México", por lo cual se encargó al Comité Interamericano que elaborara un proyecto de convención sobre los derechos y deberes internacionales del hombre. (14)

El proyecto enunciado fue planteado en la IX Conferencia Interamericana, celebrada en Bogotá en 1948, en donde se acordó emitirlo como la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.

En esta Declaración México también aportó la idea del Juicio de amparo que se venía ejerciendo en su ámbito interno, es así como en la Declaración Americana, en el artículo 18, se contempla la influencia y participación de nuestro país.

Por lo que respecta a la Convención de San José, fue ratificada por México en 1981. Sin embargo, no aceptó la competencia en cuanto a quejas que otro Estado miembro pudiera interponer, considerando esto como una intervención en la política interna.

En cuanto a la participación de México, César Sepúlveda expresa que "la aceptación que hace México de la Convención es muy relevante, por ser uno de los países grandes del

---

(14) Sepúlveda, César. Obra citada, pág. 80.



sistema, cuya opinión pesa en los asuntos interamericanos. Ello significaría el pleno apoyo de la República Mexicana en la Comisión y a sus métodos. También implica el deseo de complementar su legislación interna con el texto de la Convención. Ello también revela su intención de cooperar internacionalmente con los otros Estados miembros para salvaguardar los derechos del hombre. También es indicativo de que, en cierta forma se reconoce implícitamente que la no intervención admite alguna limitación cuando se trata de derechos humanos y en relación con acuerdos consignados en instrumentos internacionales precisos".(15)

Por lo que toca a la Corte Interamericana, México no reconoció la competencia de ésta, por considerar que la protección de los derechos humanos debe quedar primordialmente a cargo de la Legislación interna de cada Estado. Agregando además que en nuestro país "la legislación nacional prevé los recursos necesarios para corregir cualquier falla en la estructura de la preservación de las garantías individuales y sociales del país".(16)

---

(15) *ibidem* p. 87

(16) "Convenciones sobre Derechos Humanos" SRE México 1981 pág p. 22

## 4. ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES DE PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS

Además de los organismos gubernamentales que se han creado para la protección de los derechos humanos, existen también instituciones particulares que han desempeñado un papel importante en la salvaguarda de estos derechos, entre las más destacadas podemos resaltar Amnistía Internacional y Americas Watch, las cuales hoy en día desempeñan una gran actividad en favor de los derechos fundamentales.

### 4.1 AMNISTIA INTERNACIONAL

Amnistía Internacional es una organización humanitaria que trabaja en favor de los derechos humanos. La labor realizada por Amnistía Internacional le ha permitido obtener un lugar consultivo y de influencia, tanto en foros de las Naciones Unidas, así como en el sistema regional americano.

Amnistía Internacional analiza las informaciones provenientes de fuentes tales como periódicos y revistas, boletines gubernamentales, transcripciones de emisiones radiofónicas, informes de abogados y de organizaciones con fines humanitarios. La información también proviene de los presos y sus familiares, campos de refugiados, organismos religiosos, periodistas y otras personas con experiencias personales de violaciones de derechos humanos.(17)

Amnistía Internacional está integrada por abogados, políticos, periodistas e intelectuales de diversos países que trabajan en forma coordinada para atender a personas que han sido

---

(17) ¿En que consiste la labor de Amnistía Internacional? Amnistía Internacional Folleto

detenidas sin acusación, orden de aprehensión, ya sea por su raza, sexo, ideología o actividades, así también ofrecen ayuda a refugiados.

La labor de Amnistía Internacional consiste en hacer presión, sobre las autoridades locales y nacionales mediante cartas o comunicados para obtener la libertad de algún preso político, además cuenta para tal tarea con el apoyo de los organismos internacionales de derechos humanos.

## **4.2 AMERICAS WATCH**

Americas Watch fue creada en 1981 con el fin de contrarrestar las violaciones a derechos humanos que existían en los países de América Latina debido a los regímenes totalitarios que existían en esa época.(18)

Actualmete Americas Watch se constituye como un organismo particular muy importante de protección a los derechos humanos, y al igual que Amnistía Internacional conoce de quejas provenientes de periódicos, revistas, boletines, etc., además de las quejas que le sean directamente presentadas

## **4.3 REPORTES DE ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES ACERCA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO**

A pesar de que México es reconocido como un gran promotor de los derechos humanos, en las últimas décadas los informes que han rendido los organismos internacionales

---

(18) Diccionario de Instituciones de Derechos Humanos. Naciones Unidas. 1989. p. 60

particulares han puesto en tela de juicio la credibilidad de las posturas que tanto ha defendido México en los foros internacionales que en la materia se han realizado.

Así, como ejemplo de lo anterior, a continuación reproducimos parte de los informes presentados en 1990 por Amnistía Internacional y Americas Watch.

"México's foreign policy has deflected attention from abuses of human rights that occur within its borders. As a leader of the non-aligned movement, México has been a strong advocate of non-interference in nations' domestic affairs. At the same time, it has created the illusion that it is a rights respecting nation by promoting human rights in international fora, and by carefully honing its image as a country of safe haven for political opponents of repressive governments."

"If Mexico rigorously adhered to the provisions of its constitution and statutes, Mexico's human rights record would be exemplary. In fact, the laws are ignored. Similarly, while the appointment of federal and state human rights officers is laudable, such appointments, in and of themselves, are far from sufficient. What continues to be lacking in México is the political will to achieve real reforms in this area." (19) (\*)

En su informe anual de 1990, Amnistía Internacional, manifestó:

"Amnesty International continued to press for information about the outcome of the investigations. It sought further information about reports of torture and of killings, particularly in rural areas. In July the organization sent a document to President Salinas outlining cases of torture, killings, political prisoners and "disappearances" which had been submitted to previous administrations and which in many cases had not been satisfactorily resolved." (20) (\*\*)

(19) "Human rights in Mexico: A policy of impunity" June 1990 An Americas Watch report. p. 6-10.

(\*) La política exterior de México ha desviado la atención de los abusos a derechos humanos que se cometen dentro de sus fronteras. Como líder del movimiento de países no alineados, México ha sido un fuerte defensor de la no intervención en los asuntos internos de cada país. Al mismo tiempo se ha creado la imagen de promotor de los derechos humanos.

Si México se apegara de manera rigurosa a lo estipulado en su constitución y estatutos, sería ejemplar su historial de derechos humanos. Sin embargo, las leyes son ignoradas. Si bien las pronunciamientos que México ha realizado respecto a tales derechos han sido elogiables, éstos resultan estar muy lejos de ser suficientes. En definitiva, lo que en México continúa siendo insuficiente es la voluntad política para alcanzar reformas reales en esta área.

(20) Amnesty International report 1990 pp. 161-164 (El reporte corresponde al período de Enero a Diciembre de 1989)

(\*\*) Amnistía Internacional continuó insistiendo en obtener información sobre el resultado de las investigaciones sobre torturas y asesinatos principalmente en áreas rurales. En julio, dicha organización envió un documento al Presidente Salinas, exponiendo casos de tortura, asesinatos, prisioneros políticos y desapariciones que habían tenido lugar en anteriores administraciones y las cuales, en muchos casos, no se habían resuelto de manera satisfactoria.

Además, en los reportes anuales de cada organización se da una enunciación de varios casos que hasta ese momento no habían sido esclarecidos y en algunos ni siquiera se había iniciado investigación alguna, motivo por el cual era sumamente cuestionada la política de México en lo referente a los derechos humanos.

Aunque México buscó, de acuerdo a los medios con los que contaba, dar solución a las denuncias que presentaban estos organismos no gubernamentales, esto no fue suficiente, ya que era fuertemente criticada su escasa o nula preocupación por establecer medios que vigilaran y sobre todo protegieran los derechos humanos.

Ahora bien, tomando en cuenta que en los instrumentos internacionales tanto de Naciones Unidas como en los del sistema americano se establece el compromiso de los países miembros a la creación de mecanismos que vigilen y sobre todo protejan los derechos humanos, aunado a las presiones que indirectamente ejercían los organismos no gubernamentales tal como Amnistía Internacional y Americas Watch, a través de sus informes anuales, en nuestro país se ha creado la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, como se expondrá en el siguiente capítulo, es un órgano especializado en la promoción, protección y estudio de los derechos humanos en México.

## COMENTARIOS

Como hemos descrito, México siempre ha mostrado su preocupación por la observancia y protección de los derechos humanos, constatándose esto con la presencia del país en los diversos foros, tanto en el ámbito universal como en el regional, promoviendo su reconocimiento y aportando nuevas opciones tal como el juicio de amparo, el cual ha sido adoptado tanto en la Declaración Universal, como en la regional.

México se ha incorporado a innumerables instrumentos de promoción de derechos humanos, sin embargo, en lo que se refiere a los órganos protectores, comprendiendo entre éstos el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles de las Naciones Unidas y la Corte Interamericana, nuestro país se ha mantenido renuente en aceptar la competencia de éstos. Esta postura se apoya en que algunos países, con el pretexto de la defensa de los derechos humanos, pueden infiltrarse, en beneficio de sus propios intereses, en la política interna de otros Estados, resultando ésto contrario al principio de no intervención, que es uno de los más importantes parámetros de la política exterior mexicana, la cual se funda en las múltiples y amargas experiencias que sobre invasiones extranjeras ha sufrido el país.

México ha mantenido la posición de no aceptar la competencia de órganos internacionales protectores, por considerarlos contrarios al principio de no intervención. Ahora bien, veamos qué beneficios podrían obtenerse de aceptar dicha competencia. En primer lugar, las personas contarían con una instancia más para la protección de sus derechos, toda vez que éstos son competentes para recibir quejas de particulares, siempre y cuando se hayan agotado las instancias internas, así como de solicitar informes al gobierno que los haya violado, ejerciendo de este modo una presión moral internacional que puede ayudar a la pronta solución del problema. En segundo lugar, con la aceptación de estos organismos,

México, consolidaría su posición de protector de los derechos humanos, ganando con esto gran prestigio político, social, cultural, jurídico y económico.

Otra de las razones que el gobierno mexicano argumenta para no aceptar la competencia de los citados organismos es que el país cuenta con recursos, tal como el juicio de amparo, que salvaguarda y protege los derechos humanos. Sin embargo, debemos reconocer, en primer lugar que dichos recursos eran insuficientes, y en cuanto al juicio de amparo éste resulta un mecanismo muy costoso y que requiere de ayuda especializada para poder recurrir a él. No debemos olvidar que anteriormente no existía una institución especializada que se encargara de realizar estudios sobre derechos humanos que los promoviera y protegiera.

Aunque México es reconocido internacionalmente como un impulsor de los derechos humanos, también ha sido fuertemente criticado con el argumento de que no ha tomado las medidas necesarias para dar una real protección a estos derechos.

Ahora bien, es indudable que con la creación de un organismo especializado como la Comisión Nacional de Derechos Humanos el gobierno mexicano ha dado un gran avance, pero sería muy pertinente que México aceptara la competencia del Comité de Derechos Humanos para poder conocer de quejas individuales, medida con la que se lograría consolidar su imagen política a nivel mundial.

## CAPITULO III

### LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

El interés de México por el reconocimiento de los Derechos Humanos ha sido constante, tanto en el ámbito interno como en el internacional; en este último ha mantenido un papel muy activo como hemos señalado en el capítulo que antecede.

En lo referente al ámbito interno es importante destacar que desde el inicio de su Independencia, México ha mostrado gran preocupación por los derechos humanos resaltando en primer lugar la abolición de la esclavitud en todo el territorio nacional, después procurando que a través de los documentos más importantes que han regido la vida del país quedaran plasmados estos derechos. De lo anterior tenemos como ejemplos la Constitución de Apatzingán de 1814, la Constitución de 1857 y finalmente la Constitución de 1917. Es en esta última donde encontramos contemplados una mayor serie de derechos que van desde lo individual hasta lo social.

Sin embargo, aunque nuestro país ha reconocido a través de diversos documentos la importancia que tiene la observancia de los derechos humanos y además, se ha adherido a los principales instrumentos internacionales de protección de estos derechos, su política interna era muy cuestionable al no llevar a cabo todas las medidas adoptadas en los diversos instrumentos tanto de carácter nacional como universal. En otras palabras, México tiene normas muy apropiadas para la salvaguarda de los derechos humanos e incluso goza de un gran prestigio en cuanto a pronunciamientos que ha efectuado en la materia, sin embargo no había dado una aplicación efectiva de tales normas, quedando éstas únicamente insertas en un papel sin una real acción.



Con lo anterior se advierte que no es suficiente la inserción de tales derechos en la Constitución, sino que resulta menester darles una real y efectiva aplicación y garantía a todos aquellos derechos humanos contemplados tanto en la Constitución como en los diversos convenios y tratados que ha signado nuestro país.

Aunado a lo anterior, podemos agregar que en México no existía un organismo o institución especializado en la salvaguarda de los derechos humanos, motivo por el cual éstos constantemente eran violados de la manera más arbitraria, sin que se pudiera recurrir, en ocasiones, a ninguna instancia, motivo por el cual quedaban en el olvido o en el peor de los casos constituyéndose en una práctica constante.

Ahora bien, no pretendemos afirmar que en México no había absolutamente nada que pudiera salvaguardar los derechos humanos. Efectivamente, existían algunos recursos o instituciones a los cuales se podía recurrir, sin embargo, éstos resultaban ser muy formalistas y costosos o en ocasiones las instancias a las que se recurría no daban la importancia necesaria a los casos de violación a estos derechos.

Ahora bien, el alto índice de violación a los derechos humanos que en los últimos años se había desarrollado en nuestro país, aunado al gran impulso que han tenido éstos en el ámbito internacional, influyó de manera determinante en el gobierno mexicano para la creación de organismos especializados, tal es el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

## 1. ANTECEDENTES

Como hemos señalado, en nuestro país no existía un organismo especializado encargado de promover y sobre todo proteger los derechos humanos en todo el país, sin embargo, es importante mencionar que si bien no había una institución gubernamental encargada de vigilar la observancia de estos derechos, la cual tuviera el apoyo suficiente tanto del Estado como de la sociedad, existían pequeñas instituciones locales las cuales podemos considerar como antecedentes indirectos para la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Señalamos esas instituciones locales como antecedentes indirectos, ya que si bien presentan características comunes con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, este organismo se basa más en el modelo escandinavo del Ombudsman, del cual retoma puntos importantes tal como su forma de acción y su autonomía.

Ahora bien, respecto a los organismos de protección de los derechos humanos que se habían creado en nuestro país, éstos fueron a nivel local, es decir, su esfera de acción no iba más allá de los límites de un Estado; además, éstos no contaban con la suficiente autonomía y autoridad para poder salvaguardar los derechos humanos, lo cual daba como consecuencia poca credibilidad por parte de la sociedad.

Entre las instituciones más importantes que han surgido en nuestro país son de destacarse:

**1.1 LEY DE PROCURADURIAS DE POBRES.**- Fue creada en San Luis Potosí en 1847. Su finalidad era promover, a nivel local, el respeto para las personas desvalidas ante cualquier exceso, agravio, vejación o maltrato que éstas sufrieren en el orden

judicial, político o militar, por parte de alguna autoridad, funcionario o agente público.(1)

Esta Procuraduría investigaba las denuncias presentadas y decretaba la reparación de los daños o la inculpabilidad de la autoridad, además disponía de la imprenta del Estado para dar a conocer a la opinión pública el nombre de las autoridades que no cumplían sus recomendaciones, pero si el hecho merecía pena de gravedad, ponían al presunto responsable a la disposición del Juez competente.(2)

### 1.2 PROCURADURIA PARA LA DEFENSA DEL INDIGENA, OAXACA.

Esta fue creada en septiembre de 1986. El principal motivo de su creación fue el alto índice de violación a los derechos humanos de indígenas, los cuales eran injustamente "privados de su libertad por distintas causales derivadas de situaciones de injusticia económica y social y que muchos de estos presos por su desconocimiento del idioma oficial y de las leyes nacionales, se encuentran en una situación de desventaja para el ejercicio de sus derechos ciudadanos"(3)

### 1.3 PROCURADURIA DE PROTECCION CIUDADANA EN AGUASCALIENTES.-

Emerge el 14 de agosto de 1988. Entre sus principales funciones se encuentra recibir las quejas que le formulen los particulares respecto de la ejecución de actos contrarios a Derecho o por la defectuosa actividad de servidores públicos, investigar la procedencia de la queja y averiguar la verdad, solicitar informes a los servidores públicos, así como formularles recomendaciones, proposiciones, recordatorios de sus deberes legales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas.(4)

(1) Carpizo Jorge. ¿Qué es la CNDH? Comisión Nacional de Derechos Humanos, Serie Folletos 91/5 p.17

(2) Idem.

(3) Documentos y Testimonios de Cinco Siglos (Compilación) Comisión Nacional de Derechos Humanos, Colección Manuales 9/91. México, 1991 p. 201.

(4) Idem. p.221

#### 1.4 COMISION DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS.-

En abril de 1989 fue creada la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos. Entre sus principales objetivos se señala: Promover la defensa y el respeto de los derechos humanos por parte de todas las autoridades que actúen en el ámbito del Estado; Operar como una instancia de recepción de quejas o denuncias de violación de dichos derechos; dar seguimiento a los procedimientos de las autoridades para la investigación, reparación y sanción procedentes en los casos de violación (5)

#### 1.5 DIRECCION GENERAL DE DERECHOS HUMANOS DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION.-

Creada el 13 de febrero de 1989. Esta es considerada como el antecedente inmediato de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Entre sus principales objetivos destacan: proponer programas que promuevan el cumplimiento de los acuerdos signados por nuestro país; proponer proyectos de iniciativas, programas acciones y mecanismos que contribuyan a la planeación de la política de derechos humanos en el país; recibir y atender las quejas administrativas que sobre violación a los derechos humanos presenten particulares o las instituciones públicas o privadas.(6)

Ahora bien, como subraya el Doctor Carpizo, todas estas instituciones enunciadas guardan las siguientes características:

- a) Se persigue que sean antiburocráticos y antiformalistas;
- b) Estos no vienen a suprimir ni a substituir o duplicar a los órganos clásicos, al contrario, tratan de complementar y reforzar al sistema para la mejor salvaguarda de los derechos humanos.

---

(5) Ídem

(6) Documentos y Testimonios.....

- c) 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.(7)

## 2. ORIGEN, EVOLUCION Y DESARROLLO

La Comisión Nacional de Derechos Humanos surge por Decreto Presidencial el 6 junio de 1990, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación encargado de promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos.

Al igual que toda institución nueva, la Comisión Nacional de Derechos Humanos encontró una serie de obstáculos para llevar a cabo la tarea encomendada, así pues entre los más importantes podemos citar su credibilidad y el poco o nulo apoyo que recibió por parte de autoridades.

En lo que se refiere a su credibilidad, el hecho de depender de la Secretaría de Gobernación ponía mucho en duda su efectividad, ya que subordinada a dicha institución, la Comisión se encontraría limitada, por lo tanto no podría actuar con objetividad en los casos que le fueran presentados. (8)

---

(7) Carpizo, Jorge ¿Qué es la CNDH? p. 3

(8) La Jornada 21-sep-1992

En cuanto al apoyo por parte de autoridades, éstas en ocasiones desconocían las peticiones realizadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, argumentando que se interfería en su esfera de acción. Sin embargo, aquí es importante considerar lo expuesto por el Dr. Jorge Carpizo, ex-Presidente de la Comisión Nacional "no hemos venido a suplir a ninguno de los órganos que ya existen; no hemos venido a desquiciar el orden jurídico mexicano, sino por el contrario, a enriquecerlo para que se respeten los derechos humanos".(9)

También fue argumentado que la Comisión Nacional no tenía ningún derecho fundado para poder pedir información específica, desconociendo de esta forma lo establecido en el Decreto de creación en el cual se facultaba al Presidente de dicha organismo para solicitar a las autoridades del país toda la información que requiriera para el desempeño de sus funciones (10).

De lo anterior, podemos resaltar que las autoridades no tomaban en consideración el carácter moral, más que jurídico, con el cual se conducía la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Es importante subrayar que desde su inicio la Comisión Nacional de Derechos Humanos se estableció como defensoría, procuraduría y especialmente como un Ombudsman de derechos humanos, motivo por el que tenía un carácter moral en cuanto a sus acciones, por lo que no podía obligar a las autoridades a proporcionar la documentación necesaria ni tampoco coaccionar a éstas para el acatamiento de sus resoluciones.

---

(9) Proceso 1° de octubre de 1990, p. 7.

(10) Decreto Presidencial de creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Artículo Quinto, fracción VII.

Tomando en cuenta esta serie de obstáculos con que se había topado la Comisión Nacional de Derechos Humanos y con el fin de otorgarle una mayor consolidación a la defensa de los derechos humanos en el país, el 28 de enero de 1992, la Comisión Nacional fue elevada a rango constitucional, constituyéndose de esta manera en un "órgano descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios".

Asimismo, consolidando la acción y objetivo de la Comisión Nacional, el 26 de junio de 1992 fue expedida su Ley, en donde está contemplada su naturaleza, estructura y principalmente sus atribuciones.

Con el nuevo marco jurídico de la Comisión también se reestructuró su Reglamento Interno, éste fue publicado en el Diario Oficial el 12 de noviembre de 1992. En él se establecen los lineamientos específicos de actuación, su estructura, facultades y funcionamiento como organismo descentralizado.

Ahora bien, con la elevación a rango constitucional de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es decir, el estar contemplada dentro de la Carta Magna en el artículo 102, Apartado B, el gobierno mexicano ha mostrado un gran avance en la protección de los derechos humanos, ya que además de consolidar a la institución le otorga, a través de su Ley, autonomía y fuerza para llevar a cabo sus funciones.

Al mismo tiempo que se le otorga mayor consolidación a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sus objetivos se ven ampliados comprendiendo, además de la protección y observancia, la promoción, divulgación y estudio de los derechos humanos.

También es importante destacar que, a través del citado artículo 102, se determina que cada Estado debe establecer organismos de protección a los derechos humanos, acción

con la cual nuestro país fortalece su postura tanto a nivel nacional como internacional en favor de los derechos humanos; en el ámbito interno dichos organismos se presentan como un freno al alto índice de violaciones que se estaba dando; en cuanto al ámbito internacional responde a las medidas contenidos en los instrumentos internacionales para la observancia de tales derechos.

### 3. FUNCIONES Y ATRIBUCIONES

En nuestro país, la Comisión Nacional de Derechos Humanos es el principal organismo encargado de la promoción, protección, observancia, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos jurídicos internacionales que México ha ratificado. Entre sus principales funciones se encuentran:

Conocer aquellas quejas de violación a los derechos humanos en las cuales hayan intervenido autoridades o servidores públicos, ya sea por actos u omisiones o por anuencia de alguno de ellos.

Es importante resaltar que la Comisión Nacional únicamente puede conocer de aquellas quejas de violación a los derechos humanos en las cuales hayan intervenido autoridades o servidores públicos de carácter federal.

Ahora bien, con el fin de llevar a cabo la investigación de violación a los derechos humanos que le sean presentadas o bien que conozca de oficio, la Comisión puede solicitar la información necesaria a las autoridades señaladas como presuntas responsables de violaciones, para lo cual se establece que las autoridades y servidores públicos, federales, locales y municipales (sin perjuicio de las atribuciones de las comisiones



estatales) deberán colaborar con la Comisión, proporcionándole la información necesaria para el desempeño de la Institución.

Además, para respaldar la entrega de información, se establece en el artículo 70 de la Ley de la Comisión que "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".

Es conveniente mencionar la gran importancia de este artículo, ya que uno de los principales obstáculos con los que se topó la Comisión Nacional al inicio de sus funciones fue el desconocimiento de las facultades de la institución para solicitar información a las autoridades, quienes argumentaron que el organismo no tenía ninguna atribución a pesar de que en el Decreto de creación se establecía que todas las autoridades deberían colaborar con la institución.

Además, la Comisión también puede poner en conocimiento de las autoridades superiores competentes las acciones u omisiones en que incurran autoridades o servidores públicos en la investigación que el organismo realice con el fin de que sean aplicadas las sanciones correspondientes. Además, la autoridad superior deberá informar a la Comisión Nacional sobre las medidas o sanciones disciplinarias impuestas.

Aunado a lo anterior, la Comisión puede rendir informes especiales acerca de las autoridades que entorpezcan o presenten evasivas a las investigaciones que realice la Comisión Nacional.(11)

---

(11) Artículos 71 y 72 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Cuando de la documentación proporcionada por las autoridades así como por los quejosos se acredita violación a los derechos humanos, la Comisión Nacional puede actuar de dos formas:

- a) **Amigable composición.-** A través de ésta la Comisión Nacional procura 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.

La amigable composición es efectuada de manera directa entre personal de la Comisión Nacional y autoridades, tratando de lograr resultados efectivos y rápidos.

- b) **Recomendaciones.-** Estas son emitidas al superior jerárquico de la autoridad que cometió la violación a derechos humanos. Ahora bien, aunque no hay una regla específica que determine cuáles son los casos que ameriten una Recomendación, por lo general se emiten en aquellos asuntos en los cuales se trate de una violación grave, tal como privación de la vida, daño a la integridad física o síquica, o en aquellos casos que hubieran sido sometidos a amigable composición y no se logró ningún acuerdo.

En las Recomendaciones, se pide a la autoridad que lleve a cabo acciones para efectos de reparar la violación a Derechos Humanos y, en su caso, sancionar a los responsables.

Las Recomendaciones deben ser públicas y autónomas, no tienen carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirige 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.(12)

Una vez emitida la Recomendación, la Comisión Nacional únicamente deberá dar seguimiento y verificar que ella se cumple, por ningún motivo podrá intervenir con la autoridad involucrada.

Si la Recomendación es aceptada, la autoridad deberá aportar dentro del término establecido, salvo casos excepcionales, las pruebas correspondientes de que ha cumplido la recomendación. En caso contrario, es decir, que la autoridad responsable haga caso omiso de la Recomendación que le fue enviada, esta actitud será dada a conocer en el informe rendido por la Comisión Nacional al Presidente de la República así como al Congreso de la Unión, quienes podrán tomar las medidas que consideren pertinentes.

Otro documento importante empleado por la Comisión Nacional es el Documento de No Responsabilidad, el cual se emite cuando del resultado de la investigación realizada por dicha institución se concluye que no existió violación a los derechos humanos por parte de la autoridad señalada como responsable. Este documento es girado tanto al quejoso como a las autoridades involucradas.

Por otro lado, si bien es cierto que la Comisión Nacional de Derechos Humanos debe conocer de todas aquellas quejas sobre violación a derechos humanos en las cuales hayan intervenido autoridades federales, para lo cual cuenta con la fuerza que le da su Ley, no menos cierto es que también su competencia queda limitada en los siguientes casos:

(12) Artículo 46 de la Ley de la Comisión Nacional.

- a) Las resoluciones de carácter jurisdiccional;
- b) Asuntos laborales
- c) Asuntos electorales
- d) Los asuntos de competencia del Poder Judicial Federal;
- e) Los asuntos de competencia de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos.
- f) Los asuntos de naturaleza agraria
- g) Los asuntos ecológicos.

En lo que se refiere al primer punto, la Comisión Nacional no puede conocer de una cuestión jurisdiccional, es decir, no puede involucrarse en el problema jurídico de fondo que está conociendo un juez, ni puede revisar una sentencia.

En lo referente a los asuntos laborales, agrarios y ecológicos debemos señalar que en estas áreas existen instancias especializadas, las cuales pueden actuar como Ombudsman, para conocer de dilaciones administrativas u omisiones de autoridades, así pues, en los asuntos laborales se encuentra la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; respecto a asuntos agrarios existe la Procuraduría Agraria y el Tribunal Agrario. En cuanto a los asuntos ecológicos, en 1992 fue creada la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

En lo que toca a asuntos electorales, la Comisión Nacional no tiene ninguna competencia en la organización, administración y calificación de elecciones, ya que de participar en las contiendas políticas, se dañaría su autoridad moral y podría ponerse en entredicho su imparcialidad, lo cual es un requisito indispensable para su actuación.

En relación a las Comisiones Estatales, éstas conocerán de presuntas violaciones a derechos humanos en su entidad. Ahora bien, la Comisión Nacional también podrá

conocer cuando en un caso estén involucradas tanto autoridades o servidores públicos estatales como federales.

Ahora bien, en relación con los organismos estatales de derechos humanos es importante destacar que la Comisión Nacional puede conocer, únicamente como última instancia, de inconformidades de los quejosos respecto a las Recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos estatales, así como por insuficiencia en el cumplimiento de las Recomendaciones emitidas por estos organismos a las autoridades locales.

Las inconformidades se conocerán mediante los recursos de queja e impugnación.

1) Recurso de queja.- Sólo puede ser promovido por el quejoso o denunciante que sufra un perjuicio grave por las omisiones o por la inacción de los organismos locales durante el procedimiento de su queja. Debe presentar las siguientes características:

- No debe existir Recomendación alguna sobre el asunto que se trata;
- Que hayan transcurrido seis meses desde que presentó la queja en el propio organismo local;
- Debe ser presentada directamente en la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual podrá solicitar informes a las Comisiones Estatales.
- La Comisión Nacional deberá pronunciarse sobre la queja formulando una Recomendación al organismo local para que subsane, de acuerdo con su propia legislación, las omisiones o inactividades en las que hubiera incurrido; o bien declarar infundada la queja emitiendo un documento de No Responsabilidad cuando los agravios presentados por el quejoso sean falsos o infundados.

Cuando exista una queja de presunta violación que por su importancia trascienda el interés de la Entidad Federativa e incida en la opinión pública nacional, la Comisión Nacional puede conocer de esa queja mediante la facultad de atracción (art. 60 Ley de la Comisión).

**2.- El Recurso de Impugnación.** - Procederá exclusivamente ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos en contra de las resoluciones definitivas así como por el contenido de la Recomendación emitida por las comisiones estatales de derechos humanos cuando a juicio del quejoso éstas no intenten reparar debidamente la violación denunciada o por el deficiente o insatisfactorio cumplimiento por parte de la autoridad de una Recomendación emitida por la comisión estatal.

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 debe ser presentado por el mismo quejoso ante el propio organismo estatal que la emitió, el cual a su vez lo debe remitir a la Comisión Nacional, quien podrá solicitar informes tanto al organismo estatal como a las autoridades correspondientes.

Una vez agotada la tramitación la Comisión Nacional 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.

Otra de las funciones que desempeña la Comisión Nacional es la supervisión al respeto de los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social en todo el país. Para este efecto la Institución cuenta con un área especial (Tercera Visitaduría General), la cual está encargada de conocer todas aquellas quejas o denuncias de asuntos penitenciarios o cometidos dentro de los centros de reclusión.

Esta Visitaduría es la encargada de supervisar los derechos humanos en los centros de reclusión de todo el país, tanto de adultos como de menores, sin necesidad de que medie queja alguna y deberá formular los estudios y propuestas tendientes al mejoramiento del sistema penitenciario del país.

Además de conocer de violaciones a derechos humanos, la Comisión debe promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en todo el país.

De igual forma, la institución puede proponer a las diversas autoridades del país cambios y modificaciones de disposiciones legislativas, así como de prácticas administrativas, con el fin de lograr una mejor protección de los derechos humanos.

#### **4.- INFORMES**

El informe que rinde anualmente la Comisión Nacional de Derechos Humanos ante el Titular del Ejecutivo Federal así como al Congreso de la Unión y a los medios masivos de comunicación respecto de la actividad total del organismo constituye un acto

importante, ya que a través de este documento, el cual tiene una amplia divulgación tanto a nivel nacional como internacional, se da a conocer la situación que guardan los derechos humanos en nuestro país.

En los informes anuales se da una descripción del número y característica de las quejas y denuncias que se presentaron, los efectos de la labor de conciliación, las investigaciones realizadas, las Recomendaciones y los acuerdos de No Responsabilidad que se hubiesen obtenido, así como las estadísticas y los programas desarrollados.

En dicho documento se informa sobre las autoridades que más violan los derechos humanos y a quienes se les han girado un mayor número de Recomendaciones, así como la aceptación que éstas han dado a dichos documentos. Es importante señalar que si bien la Comisión Nacional carece de coercibilidad para que sean cumplidas sus Recomendaciones, el hecho de presentar su informe tanto al Titular del Ejecutivo como al Congreso de la Unión, significa un punto favorable, ya que estos últimos pueden tomar las medidas que consideren apropiadas para lograr el mayor respeto a los derechos humanos.

Además del informe anual que se rinde, el Presidente de la Comisión Nacional podrá, cuando la naturaleza del caso lo requiera, ya sea por la importancia y gravedad que revista, presentar a la opinión pública un informe especial en el que exponga los logros obtenidos, la situación de particular gravedad que se presente, 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 cualquier cuestión que sean de una especial trascendencia.



## 5. ESTRUCTURA

La Comisión Nacional se integra con un Presidente, un Consejo, una Secretaría Técnica, una Secretaría Ejecutiva y tres Visitadores (en su Ley se contemplan la posibilidad de que actúen hasta cinco).

### 5.1 El Presidente

El nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es realizado por el Titular del Ejecutivo Federal 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.

El periodo que abarca su gestión tendrá un plazo de cuatro años y puede ser designado únicamente para un segundo periodo.

Entre sus principales funciones destacan:

- 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;
- Enviar un informe anual al Congreso de la Unión y al Titular del Poder Ejecutivo Federal sobre las actividades de la Comisión;
- 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.
- Aprobar y emitir las recomendaciones públicas autónomas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los Visitadores.

- Formular las propuestas generales conducentes a una mejor protección de los derechos humanos en el país.

## 5.2 El Consejo

El Consejo es el órgano por medio del cual está representada la sociedad, Se encuentra integrado por diez personas de reconocido prestigio, en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos. Sus cargos son honorarios. Por lo menos siete de ellos no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidor público y cada año deberá ser sustituido el miembro del Consejo que tenga mayor antigüedad.

El nombramiento de los miembros del Consejo lo efectúa el Titular del Poder Ejecutivo y es sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Entre sus principales funciones se encuentran:

- Establecer, junto con el Presidente del organismo, los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional, así como los programas anuales de trabajo del Organismo.
- 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;
- Solicitar al Presidente de la Comisión Nacional información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite o haya resuelto la Comisión Nacional;

### **5.3 Secretaría Técnica del Consejo**

La Secretaría Técnica es designada por el propio Consejo, a propuesta del Presidente de la Comisión Nacional, y debe auxiliar en todos sentidos al Consejo.

Entre sus principales funciones se encuentra la divulgación y promoción de los derechos humanos, así como el fortalecimiento de las relaciones con las organizaciones no gubernamentales pro derechos humanos en el país.

### **5.4 Las Visitadurías Generales**

Los Visitadores Generales son designados y removidos por el Presidente de la Comisión Nacional.

Las Visitadurías Generales se designan como Primera Visitaduría General, Segunda Visitaduría General y Tercera Visitaduría General. La Primera y Segunda Visitadurías Generales conocen de quejas por presuntas violaciones a los Derechos Humanos de cualquier naturaleza jurídica, con excepción de las que se refieran a asuntos penitenciarios de las que conocerá, exclusivamente, la Tercera Visitaduría General.

Entre las principales funciones de las Visitadurías se encuentran:

- Recibir, admitir o rechazar las quejas e inconformidades presentadas por los afectados, sus representantes o los denunciantes ante la Comisión Nacional; también puede conocer de aquellas violaciones a derechos humanos que aparezcan en medios de difusión, tales como la prensa.

- 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;
- 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.

### 5.5 La Secretaría Ejecutiva

Su titular es designado por el Presidente de la Comisión Nacional.

Entre sus principales funciones se encuentran:

- 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, nacionales e internacionales;
- Promover y fortalecer las relaciones de la Comisión Nacional, con organismos públicos, sociales o privados, nacionales o internacionales, en materia de derechos humanos;
- Realizar los Estudios sobre los tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos;
- Preparar los anteproyectos de iniciativas de leyes y reglamentos que la Comisión Nacional haya de entregar a los órganos competentes;

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 es la responsable de dar respuesta a las comunicaciones que se reciban del extranjero ya sea de organismos gubernamentales, de no gubernamentales, así como de particulares.

## COMENTARIOS

Es indudable que con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos México ha logrado un gran avance en lo que a derechos humanos se refiere, ya que, a pesar de que nuestro país contaba con una reconocida posición, tanto a nivel interno como internacional acerca del reconocimiento de los derechos humanos, existía un profundo vacío al no contar con una institución totalmente especializada que los promoviera y especialmente que los protegiera.

Al inicio de la Comisión Nacional se pensó que ésta sería pasajera y sin ninguna trascendencia, también se creía que su única misión era disfrazar la imagen de México en el extranjero, debido a las duras críticas que nuestro país recibió por parte de organismos tanto gubernamentales como no gubernamentales. Sin embargo, la institución ha demostrado, a través de sus acciones y políticas, una gran eficacia, ya que frenó en gran medida las violaciones que en nuestro país se venían dando y a la vez motivó al gobierno federal para la creación de organismos estatales de protección a los derechos humanos, logrando con esto una mayor propagación por la observancia de tales derechos.

Ahora bien, aunque con la creación de comisiones estatales disminuyó la esfera de acción de la Comisión Nacional, toda vez que primero conocerán de esas denuncias las propias entidades donde se haya cometido la violación, la Comisión sigue siendo en todo el territorio mexicano el principal organismo de protección, promoción y observancia de los derechos humanos, además de tener facultades para proponer políticas nacionales para la optimización de los derechos humanos.

Sin duda la Comisión Nacional ha tenido importantes alcances, dando cumplimiento tanto a las preceptos de derechos humanos establecidos en la Constitución, en convenios y en

pactos internacionales ratificados por nuestro país. Ahora bien, no podemos pensar que con la Comisión Nacional se van a acabar totalmente las violaciones a derechos humanos en el país, obviamente que no, pero sí consideramos que se ha constituido un importante freno a las violaciones y que éstas deben ir disminuyendo gradualmente.

Al respecto cabría señalar lo que el licenciado Carlos Salinas de Gortari expresó: "en un país de casi 85 millones de habitantes, es imposible evitar totalmente que ocurran violaciones a las garantías de las personas o grupos. Ningún sistema puede hacerlo, pero sí podemos asegurar que se investigarán y perseguirán todas las reclamaciones". (Discurso de creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos 6 de junio de 1990).

## CAPITULO IV

### EL OMBUDSMAN

En las últimas décadas la protección de los derechos humanos se ha convertido en un factor sumamente importante en todos los países, pudiéndose constatar lo anterior a través de los diversos instrumentos internacionales que se han generado, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, en los cuales las naciones reconocen la importancia de estos derechos.

Si bien es cierto que dichos instrumentos internacionales constituyen un avance muy significativo, debemos subrayar que la efectiva y real protección de los derechos humanos corresponde indiscutiblemente a cada Estado, ya que éste determina y adopta las medidas necesarias para llevar a cabo la salvaguarda de tales derechos en su territorio. Así pues, los gobiernos tienen la responsabilidad de asumir la iniciativa en hacer cumplir los derechos de las personas tanto individuales como colectivos; así como proveer de los medios jurídicos para garantizar su protección.

Así pues, la protección por los derechos humanos ha impulsado a los Estados a crear nuevos mecanismos para la eficaz salvaguarda de estos derechos, empero éstos resultan formalistas, burocráticos lentos y además requieren asesoría especializada.

Ahora bien, existe una figura de origen sueco denominada Ombudsman, la cual se constituye actualmente como una importante instancia para la protección de los derechos humanos. Algunas de las características más importantes que presenta esta figura es que, a diferencia de otras instancias, las cuales son insuficientes, ofrece un servicio directo, sumamente flexible, gratuito y rápido, lo cual constituye un gran avance evitándose de esta forma burocratismos innecesarios que alarguen el proceso de investigación.

El Ombudsman no intenta substituir a los instrumentos tradicionales, sino que se constituye como un auxiliar para resolver problemas administrativos, evitar abusos de poder y esencialmente para tutelar y proteger los derechos humanos.

Hoy en día en la figura del Ombudsman está contemplada en un gran número de países, entre los cuales cabría mencionar a Francia, Gran Bretaña, España, Suecia, Noruega, Dinamarca, Holanda, Hungría y Polonia; en lo referente a América se encuentran México, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Puerto Rico, Perú, Colombia y Paraguay, los cuales han adoptado esta institución, tratando de mantener sus principales características: autonomía, antiburocratismo y accesibilidad, sin embargo cada país imprime a la institución contornos propios de acuerdo con su tradición, realidad y órdenes político y jurídico.

Debido a la gran propagación que esta institución ha obtenido en todo el mundo, se le ha calificado como una "Institución Universal", la cual, a pesar de asumir variados matices y diversas denominaciones de acuerdo a las necesidades y tradiciones nacionales, aún conserva su principal y elemental característica: el control de la administración y la protección y tutela de los derechos subjetivos de los gobernados.(1)

En lo referente a la expansión y éxito del Ombudsman, Per Erick Nilsson, ex Ombudsman de Suecia, manifiesta: "La administración pública ha crecido y se han multiplicado los organismos oficiales, con lo cual se aumentan las posibilidades de problemas entre los órganos de poder y los individuos, porque no existen muchas instancias para presentar quejas y los Tribunales generalmente son muy lentos,

---

(1) Aguilar Cuevas, Magdalena. "El defensor del ciudadano (Ombudsman)" UNAM-CNDH. México 1992. p. 17



formalistas y costosos y porque cada día es mayor la corriente internacional que está preocupada de que efectivamente se protejan los derechos de los individuos" (2)

En México la institución del Ombudsman no ha pasado inadvertida, prueba de ello es que se han tomado muchas de las principales características de esta figura para la creación y funcionamiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual, hoy en día se constituye como el más importante organismo de protección y promoción de los derechos humanos en nuestro país.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

---

(2) Citado por Carpizo Jorge en ¿Qué es la CNDH? México, CNDH. 1990, serie folletos p. 17.

## 1. ORIGEN Y DESARROLLO

El Ombudsman nació en Suecia con la Constitución de 1809 y persiguió establecer un control adicional para el cumplimiento de las leyes, supervisar cómo éstas eran realmente aplicadas por la administración, y crear un nuevo camino, ágil y sin formalismos, a través del cual los individuos pudieran quejarse de las arbitrariedades y violaciones cometidas por autoridades y funcionarios.

Así pues, en los primeros tiempos, el Ombudsman fue designado por el Parlamento con el objeto de fiscalizar las resoluciones de los tribunales, posteriormente fue extendiendo su vigilancia a las autoridades administrativas. Ahora bien, la creciente importancia y actividades que fue adquiriendo el Ombudsman para asuntos civiles y administrativos, determinó la reorganización de la institución por la Ley de 29 de diciembre de 1967, en la cual se establecieron cuatro Ombudsmen, uno de las cuales actúa como Presidente con la función de coordinar las actividades de los otros tres y dirigir las labores administrativas de la institución. (3)

Cada uno de los cuatro Ombudsman tiene esferas separadas de supervisión establecida en el Reglamento Interno de la Institución que son:

- 1) El Chief Ombudsman está encargado de los asuntos relacionados con la administración central que no corresponde a los otros Ombudsman;
- 2) El encargado de investigar las quejas contra tribunales, ministerio público, policía, prisiones:

---

(3) Fix-Zamudio, Héctor. "Protección Jurídica de los Derechos Humanos: Estudios Comparativos". C.N.D.H. Colección Manuales no. 5, México 1991, pp. 189-213.

- 3) El que ve todo lo relacionado a las fuerzas armadas y supervisa actos de las autoridades locales;
- 4) El que investiga las denuncias de educación y bienestar social. Sin embargo, sólo el primero está autorizado para firmar las decisiones finales.(4)

El doctor Héctor Fix-Zamudio describe al Ombudsman como un organismo de carácter autónomo, cuyo titular es designado por el órgano parlamentario, por el Ejecutivo o por ambos, su función esencial es recibir e investigar reclamaciones (lo que también puede hacer de oficio), por la afectación de los derechos e intereses legítimos, de manera esencial respecto de los actos u omisiones de autoridades administrativas, no sólo por infracciones de la legalidad, sino también por injusticia o retraso manifiesto.(5)

Debido a las características presentadas por esta figura sueca, tal como la accesibilidad, la informalidad, su antiburocratismo y especialmente su autonomía del órgano administrativo del Estado, esta institución tuvo una rápida propagación hacia otros países, los cuales vieron en el Ombudsman un atractivo avance para la protección y tutela de los derechos humanos al interior de cada país, ofreciendo un servicio accesible al cual toda persona pudiera recurrir cuando existiesen anomalías, violaciones administrativas o violaciones a sus derechos humanos por parte de servidores públicos.

Retomando las palabras del profesor Donal C. Rowat,(6) podemos señalar que las principales características del Ombudsman y las cuales han sido punto de atracción para los diversos países que la han implementado en sus sistemas son:

---

(4) Aguilar Cuevas, Magdalena. Ob Cit. p. 25

(5) Fix-Zamudio Héctor "El ombudsman en México" en "La experiencia del Ombudsman en la actualidad" Memorias C.N.D.H. México, 1992, p. 149.

(6) Citado por Fix-Zamudio, Héctor. "Protección Jurídica de los Derechos Humanos" p. 191.

- a) El Ombudsman es un funcionario autónomo, sin vinculación con los partidos políticos; que depende de la Legislatura; que en la mayoría de los casos ha sido consagrada por los textos constitucionales, y que tiene como función la fiscalización de la administración;
- b) Conoce de las quejas específicas del público, planteadas directa o indirectamente, contra la injusticia y la defectuosa actividad de las autoridades administrativas;
- c) Posee la facultad de investigar, criticar y publicar, pero no la de revocar o anular los actos de las propias autoridades administrativas.

## **2. EL OMBUDSMAN Y LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

Mucho se ha expresado que la Comisión Nacional de Derechos Humanos es el Ombudsman mexicano debido a que su creación fue inspirada principalmente por esta figura, de la cual retoma varios puntos. Sin embargo, subrayando lo que anteriormente se manifestó, cada país va haciendo adecuaciones a esta institución de acuerdo a su situación social, política y jurídica, a lo cual México no es la excepción. En esa virtud podemos decir que si bien tiene muchas similitudes con el Ombudsman sueco, también presenta diferencias muy marcadas respecto a éste.

A continuación se enunciarán algunas de las principales similitudes y diferencias existentes entre el Ombudsman sueco y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

## 2.1 SIMILITUDES

### A) AUTONOMIA

#### Ombudsman

- a) Una de las principales características del Ombudsman es su radical desconexión con el rey y su cercana relación con el Parlamento, que es el órgano que lo designa, en nombre de quien actúa y ante quien es responsable, debiendo presentarle un informe de su actividad, aunque conserva su independencia frente al mismo, ya que el organismo legislativo sólo puede darle directivas generales, pero no instrucciones específicas sobre aspectos de su actividad (7), es decir, es el Ombudsman el único responsable de las acciones y resoluciones que realice.
- b) Considerando la autonomía del Ombudsman, el elegido no debe ser un hombre político ni de partido, pues la neutralidad política se considera esencial, además durante el desempeño de sus funciones, no puede ocupar ningún otro cargo público o privado, con lo que se pretende evitar una dependencia indirecta del rey o de la administración.

#### CNDH

- a) Aunque el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es designado por el Titular del Poder Ejecutivo, éste tiene plena autonomía para el desempeño de sus funciones, ya que como lo expresa el artículo 5º de su Reglamento Interno: "no recibirá instrucciones o indicaciones de autoridad o servidor público alguno. Sus Recomendaciones y Documentos de No

(7) Aguilar Cuevas, Magdalena. Ob. cit. p. 23.

Responsabilidad sólo estarán basados en las evidencias que de manera fehaciente consten en los respectivos expedientes".

- b) Al igual que el Ombudsman, el titular de la CNDH no debe ser un hombre de partido, ya que la neutralidad es esencial para el buen funcionamiento del organismo; además con base en el artículo 12 la su Ley, sus funciones "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".

## B) PROCEDIMIENTO

### Ombudsman

- a) Cualquier persona que se ve afectada en su derecho por una actuación administrativa o tenga una reclamación contra ésta como consecuencia de su actuación o simplemente conozca de algun situación parecida, puede dirigirse a la Institución, o bien, también el Ombudsman puede actuar de oficio. Para presentar una queja no se requiere de formalismos ni de ayuda especializada.
- b) El Ombudsman tiene amplias facultades para solicitar información relacionada con la cuestión que investiga; al respecto, en el artículo 10 de la Ley se establece: "Las autoridades y funcionarios deben dar a los Ombudsmen la información y asistencia que ellos soliciten. Los Ombudsmen pueden imponer una sanción que puede elevarse hasta un límite de 1000 coronas, en apoyo de sus peticiones, de explicaciones o de información".(8)

---

(8) Ibidem p 30

- c) El Ombudsman puede intentar un acuerdo entre las partes, es decir entre el quejoso y la autoridad presuntamente responsable. De no lograr esta conciliación procede a la elaboración de Recomendaciones, las cuales van dirigidas a los más altos órganos del gobierno.

#### CNDH

- a) La Comisión Nacional de Derechos Humanos puede conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones a los derechos humanos. Cualquier persona que sea afectada en sus derechos humanos o conozca de hechos presumibles de violación, puede, ya sea de manera directa o a través de carta, presentar su denuncia directamente a la institución, para lo cual no requiere ningún tipo de asesoría especial.
- b) La Comisión Nacional está facultada para solicitar toda la información que requiera para llevar a cabo la investigación, para tal efecto se establece que las autoridades del país están obligadas a proporcionar, veraz y oportunamente, la información y documentación que solicite la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a fin de que ésta pueda cumplir con las funciones y atribuciones que le correspondan. (9)
- c) Al tener conocimiento de una presunta violación de derechos humanos, la Comisión Nacional debe intentar un acuerdo entre las partes y, de no lograrlo, procede a la elaboración de Recomendaciones dirigidas a los más altos órganos del gobierno.

---

(9) Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Gaceta CNDH 90/4 15 de noviembre de 1990, p 36.

## C) INFORMES

### Ombudsman

Elabora un informe anual o extraordinario que rinde al Parlamento, en el cual hace una exposición detallada de todas las investigaciones realizadas, tipo de las mismas, resultados y sanciones impuestas, además de sugerencias legislativas.

Publica en su informe anual, el cual da a conocer en radio, televisión y prensa, los nombres de los funcionarios investigados lo que constituye un medio de presión muy eficaz, ya que ante la amenaza de verse desprestigiados en dicho informe o bien tener que pagar un alto precio político, las autoridades optan generalmente en tomar en consideración las resoluciones que el Ombudsman les remite. (10)

### CNDH

Rinde un informe anual (extraordinarios cuando así lo amerite el asunto) al Titular del Poder Ejecutivo así como al Congreso de la Unión, sobre las actividades que haya realizado en el período respectivo. Dicho informe es difundido en la forma más amplia posible para conocimiento de la sociedad.

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 y los programas desarrollados.

---

10) Venegas Alvarez, Sonia. "Origen y devenir del Ombudsman ¿Una Institución Encomiable?, México, UNAM., 1988, p. 55.



El informe contiene 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 servicios públicos.

#### D) COMPETENCIA ELECTORAL

El Ombudsman no tiene competencia en materia electoral y ello se debe al carácter apolítico y apartidista de este órgano, ya que de intervenir en contiendas políticas puede vulnerar su calidad moral, debilitando de esta forma el cumplimiento de las funciones por las que primordialmente fue creado: proteger y defender la vida de las personas, su integridad, libertad, dignidad y seguridad jurídica (11)

Tomando esto en consideración, la Comisión Nacional de Derechos Humanos se constituye como una institución apolítica y apartidista, actitud necesaria para el éxito de su funcionamiento, ya que de participar en contiendas políticas pondría mucho en duda su objetividad e imparcialidad.

## 2.2 DIFERENCIAS

#### A) ELECCION DEL OMBUDSMAN OMBUDSMAN

- La elección del Ombudsman la realiza el Parlamento para lo cual se forma una comisión cuya composición es cuidadosamente estudiada, tratándose de evitar que

(11) Carpizo, Jorge ¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos? México, CNDH, 1990. p. 23.

sea un "hombre de partido", buscándose que la designación se realice por unanimidad de todos los partidos representados en el Parlamento.

## CNDH

- El nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es efectuado por el Presidente de la República y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores y, en los recesos de ésta a la Comisión Permanente del Congreso

## B) FUERZA COERCITIVA

### Ombudsman

Con respecto a las recomendaciones, el Ombudsman sueco "está facultado para solicitar sanciones disciplinarias y cuando considere que existe una conducta delictiva, ejercitar la acción penal directamente o por medio del Ministerio Público. Estas atribuciones se han ejercitado de manera excepcional, por lo que paulatinamente se sustituyeron por un requerimiento más enérgico que la simple recomendación, que la doctrina ha calificado como "recordatorio", cuando se considera que la conducta de la autoridad administrativa es ilícita; recordatorio que tiene dos efectos, el primero es el de la posibilidad de iniciar una persecución penal si la conducta objeto del recordatorio se repite, y el otro es la publicidad, puesto que estos casos se incluyen en el informe anual correspondiente, cuando no se obtiene una solución".(12)

## CNDH

Las Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos no poseen carácter imperativo, su aceptación únicamente se basa en el compromiso moral de

(12) Fix-Zamudio, Héctor. "Protección Jurídica de los Derechos Humanos" México, CNDH, 1991, pp. 219-220.

las autoridades, las cuales están en libertad de aceptar o no la Recomendación que les fue emitida. Uno de los factores que intervienen para la aceptación de Recomendaciones es el hecho de que estas están incluidas dentro del informe que rinde el Presidente de la Comisión Nacional ante el Presidente de la República, el Congreso de la Unión, y la sociedad.

### C) NUMERO DE PROGRAMAS DE LA CNDH

La Comisión Nacional de Derechos Humanos posee atribuciones más amplias que las tradicionales del modelo escandinavo del Ombudsman, pues además de las relativas a la recepción de quejas y denuncias de violación a los derechos humanos por parte de las autoridades públicas, y de realizar investigaciones, que inclusive puede iniciar de oficio, para formular las recomendaciones correspondientes, la propia Comisión efectúa labores de estudio, enseñanza, promoción y divulgación de los derechos humanos, así como el establecimiento de una política nacional materia de respeto y defensa de los derechos, que ha incluido el estudio y proposición de reformas legislativas y reglamentarias.

### D) CONSEJO DE LA CNDH

La Comisión Nacional de Derechos Humanos a diferencia del Ombudsman sueco, cuenta con un Consejo, el cual representa a la sociedad civil, mismo que está integrado por diez personas que gozan de reconocido prestigio. El Consejo es el encargado de establecer, junto con el Presidente del organismo, las directrices y lineamientos que debe seguir la Institución para la eficaz protección y promoción de los derechos humanos.

## COMENTARIOS

El Ombudsman ha venido a ofrecer una nueva perspectiva a la protección de los derechos humanos en todo el mundo, motivo por el cual una importante cantidad de países ha adoptado esta figura, principalmente por las características tan novedosas que posee.

Podemos considerar que si bien la Comisión Nacional de Derechos Humanos no es un Ombudsman tal y como se concibe el modelo original sueco, sí se asemeja en varios puntos a esta institución escandinava. Por ejemplo en la autonomía, el procedimiento y los informes. Sin embargo, como se ha señalado, también presenta diferencias muy marcadas, las cuales están determinadas tanto por la tradición jurídica y política de nuestro país.

En primer lugar tenemos la elección del Ombudsman o titular del organismo que en México es designado por el Presidente de la República, lo cual creó un sinnúmero de comentarios encontrados, empero consideramos que esto aunque es importante no es trascendental ya que en nuestra opinión lo que realmente vale es que se dé una real y auténtica autonomía en sus funciones y resoluciones.

En segundo lugar, y sin duda el más importante, es el referente al poder coercitivo con que la institución escandinava cuenta, aunque es preciso destacar que son pocos los asuntos que el Ombudsman ha llevado a Tribunales, ya que en la mayoría de los casos, las denuncias se han resuelto favorablemente sin llegar hasta esos extremos, es decir, son acatadas las resoluciones o recomendaciones que el organismo emite a las diferentes autoridades del país.

Aquí es importante subrayar el papel tan indiscutible que juega una cultura de los derechos humanos en Suecia, ya que gracias a ésta, existe una mayor conciencia por la efectiva y real protección de los derechos humanos, por lo que los funcionarios se muestran en disposición de acatar las recomendaciones del Ombudsman, sin necesidad de llegar a una sanción penal o administrativa. Además, del hecho de que aparezca el nombre de algún funcionario en el informe que rinde el Ombudsman al Parlamento en el sentido de que se mostró rebelde a las Recomendaciones que le fueron emitidas, ya es motivo de gran preocupación, así pues, "para evitar que su nombre se encuentre mencionado, los jueces y los funcionarios se ven obligados a poner un poco más de atención en la forma que desempeñan su trabajo. He aquí un elemento importante - incluso capital- del trabajo del Ombudsman. Su sola existencia impide un buen número de errores y abusos de poder".(13)

En lo referente a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ésta carece de poder coercitivo para hacer cumplir sus Recomendaciones, las cuales conllevan el compromiso moral que tienen las autoridades para efectuar tales acciones en beneficio de una mejor administración de justicia y social y sobre todo de protección a los derechos humanos. De igual forma, las Recomendaciones son dadas a conocer a través del informe que se rinde al Presidente de la República, al Congreso de la Unión así como a la sociedad en general, factores de poder que sumados ejercen presión moral para el cumplimiento de las acciones recomendadas.

Ahora bien, es indiscutible que si bien es cierto que las Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos no poseen ningún carácter coercitivo, es decir las autoridades a las cuales van dirigidas no pueden ser obligadas a que las acepten y lleven a cabo, no menos cierto es que la cantidad de Recomendaciones, aunque no con la

(13) Aguilar Cuevas, Magdalena. Ob. Cit. p 32.

rápidez que se requiere, cada día se están cumpliendo más efectivamente. Además, cada vez más son más las denuncias resueltas en amigable composición o conciliación entre las partes, sin necesidad de llegar a recomendaciones (anexo).

Es indiscutible que con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se ha dado un paso importante en nuestro país en cuanto a la protección y promoción de los derechos humanos, sin embargo aún falta concientizar más a toda la sociedad acerca de los derechos humanos y sobre todo desarrollar una cultura de tales derechos, para que de esta forma se logre, en la medida de lo posible, disminuir todas aquellas violaciones que a diario se cometen en nuestro país.

## CONCLUSIONES

- 1.- Es indudable que el tema de los derechos humanos cada día presenta una mayor preocupación en la sociedad, la cual exige que éstos sean reconocidos y respetados en todos los países.
- 2.- Es tal la inquietud por la salvaguarda de los derechos humanos que éstos no únicamente se dejan a consideración de cada Estado, sino que la propia comunidad internacional está pendiente de su protección, a través de diversos instrumentos, tales como los Pactos de las Naciones Unidas así como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, los cuales han logrado una gran influencia para la promoción de derechos humanos y además, a través de ellos, los Estados partes se comprometen a respetar y hacer cumplir los derechos humanos contemplados en esos mecanismos, lo que representa un gran logro en favor de los derechos fundamentales.
- 3.- Tomando en cuenta el compromiso adquirido en los instrumentos internacionales en el sentido de establecer los mecanismos necesarios para la salvaguarda de los derechos humanos, el Estado mexicano ha creado dentro de su estructura a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, órgano especializado en el estudio, promoción y protección de esos derechos.
- 4.- Con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es indudable que México ha tenido un gran avance en lo que a derechos humanos se refiere, ya que, a pesar de que nuestro país contaba con una reconocida posición, tanto a nivel interno como internacional acerca del reconocimiento de los derechos

humanos, existía un profundo vacío al no contar con una institución totalmente especializada que los promoviera y especialmente que los protegiera.

- 5.- Además de dar cumplimiento a los instrumentos internacionales, es indudable que también intervinieron fuertemente factores decisivos como el alto incremento de denuncias de violación de derechos humanos que al interior se suscitaban, así como los negativos informes publicados por organismos internacionales que como Amnistía Internacional y Americas Watch, ponían en tela de juicio la política de México en torno a la protección de los derechos humanos.
  
- 6.- Al surgimiento de la Comisión Nacional se pensó que ésta sería pasajera y sin ninguna trascendencia, también se creía que su única misión era "maquillar" la imagen de México en el extranjero, debido a las duras críticas que nuestro país recibió por parte de organismos tanto gubernamentales como no gubernamentales. Sin embargo, la institución ha demostrado, a través de sus acciones y políticas, una gran eficacia, ya que frenó en gran medida las violaciones que en nuestro país se venían dando y a la vez motivó al gobierno federal para la creación de organismos estatales de protección a los derechos humanos, logrando con esto una mayor propagación por la observancia de tales derechos.
  
- 7.- A través de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se pretende dos objetivos:
  - a) Seguir conservando su imagen de promotor de los derechos humanos y contrarrestar los informes negativos que se han publicado respecto a su política.



- b) Disminuir, en la medida de lo posible, el alto índice de violaciones a los derechos humanos que se ha venido generando, lo cual trae consigo un profundo disgusto y desequilibrio social.
- 7.- En cuanto al papel que desempeña la Comisión Nacional de Derechos Humanos, debemos subrayar que en el poco tiempo que tiene de haber sido creada, ésta ha logrado buenos resultados. Prueba de ello es que, a pesar de no tener carácter imperativo, ha conseguido que las autoridades cooperen en su tarea de salvaguardar los derechos humanos, además ha creado una mayor conciencia en toda la sociedad acerca de la importancia de estos derechos.
- 8.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos ha influido de manera determinante para fomentar en cada Estado de la República la creación de nuevas instancias de protección de los derechos humanos, lo cual puede considerarse como un importante paso, ya que la sociedad cuenta con más apoyo en la defensa de sus derechos, lo cual permite disfrutar de una más amplia seguridad social.

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- Aguilar Cuevas, Magdalena. El defensor del ciudadano (Ombudsman). UNAM-CNDH. México 1992.
- 2.- Bidart Campos Germán. Teoría General de los Derechos Humanos. UNAM. México 1989.
- 3.- Buergenthal Thomas. La protección de los Derechos Humanos en las Américas Editorial Juricentro. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 1983.
- 4.- Camargo Pedro Pablo La Problemática Mundial de los Derechos Humanos. Universidad de la Gran Colombia, Bogotá, 1974.
- 5.- Carpizo, Jorge. ¿Qué es la CNDH?. Comisión Nacional de Derechos Humanos. 1990
- 6.- Carpizo, Jorge Tendencias actuales del Derecho: Los Derechos Humanos. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1991
- 7.- Croce Benedetto Los Derechos del Hombre. UNESCO. España 1976.
- 8.- Díaz Müller, Luis. Manual de Derechos Humanos. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1992
- 9.- Díaz Müller, Luis América Latina. Relaciones Internacionales y Derechos Humanos. F.C.E. México 1991
- 10.- Derechos Humanos. Preguntas y Respuestas. Organización de Naciones Unidas 1987
- 11.- Documentos y Testimonios de Cinco Siglos (Compilación) Comisión Nacional de Derechos Humanos. Colección Manuales 9/91. México, 1991.
- 12.- Fernández Eusebio Teoría de la Justicia y Derechos Humanos Editorial Debate. Madrid, 1984.
- 13.- Fix-Zamudio, Héctor. Protección Jurídica de los Derechos Humanos: Estudios Comparativos. C.N.D.H. México 1991.
- 14.- Gros Espiel, Héctor Estudios sobre Derechos Humanos II Editorial Civitas. Madrid, 1988.
- 15.- México en la IX Conferencia Internacional Americana. SRE. México, 1948.
- 16.- México en cuadragésimo aniversario de las Naciones Unidas SRE. México, 1986.
- 17.- Nikken Pedro, En defensa de la persona humana. Ed. Jurídica Venezolana. Caracas 1988.
- 18.- Peces-Barba Gregorio, Derechos Fundamentales. Editorial Latina Universitaria, Madrid, 1980.

- 19.- Peces-Barba Gregorio y/o Derecho Positivo de los Derechos Humanos Ed. Debate, Madrid, 1987.
- 20.- Periz Manuel Juez, Estado y Derechos Humanos Ed. Fernando Torres, Valencia, 1976.
- 21.- Rabasa, Emilio. Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos en México (Análisis Jurídico de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos) C.N.D.H. México 1992
- 22.- Rodríguez y Rodríguez Jesús. Estudios sobre Derechos Humanos: Aspectos Nacionales e Internacionales. CNDH colección Manuales. México 1990.
- 23.- Seara Vázquez, Modesto, Derecho Internacional Público.
- 24.- Sepúlveda, César. Derecho Internacional y Derechos Humanos. CNDH. México 1991.
- 25.- Truyol y Serra Antonio Los Derechos Humanos. Editorial Tecnos, Madrid 1984.
- 26.- Veinte años de evolución de los derechos humanos Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México 1974.
- 27.- Venegas Alvarez, Sonia. Origen y devenir del Ombudsman ¿Una Institución Encomiable?, México, UNAM. 1988.
- 28.- Verdross Alfred Derecho Internacional Público Madrid, 1957.
- 29.- Waldheim Kurt Construyendo el orden futuro México. 1986 FCE
- 30.- La experiencia del Ombudsman en la actualidad Memorias C.N.D.H. México, 1992.
- 31.- Los Tratados sobre Derechos Humanos y la Legislación Mexicana UNAM I.I.J.1981.

## OTROS DOCUMENTOS

- 1) Declaración Universal de los Derechos Humanos
- 2) Pacto de Derechos Civiles y Políticos  
- Protocolo Facultativo
- 3) Pacto de Derechos Economicos Sociales y Culturales
- 4) Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre.
- 5) Decreto Presidencial por el cual se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

- 6) Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos
- 7) Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- 8) Convenciones sobre Derechos Humanos. S.R.E. 1981
- 9) Human Rights in México: A Policy of Impunity. Americas Watches. June 1990 (INFORME)
- 10) Amnistía Internacional (INFORME 1990)

### HEMEROGRAFIA

La Jornada

Excelsior

Proceso