

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL  
Y AMPARO

814

29.

" LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS  
HUMANOS. ANALISIS LEGAL "

T E S I S

QUE PARA OPTAR AL TITULO DE :

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ARMANDO DEL RIO LEAL

ASESOR: LIC. FERNANDO LANZ CARDENAS



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.

---

# LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, ANALISIS LEGAL.

## INDICE GENERAL.

<b>PRESENTACION.</b>	<b>1</b>
<b>CAPITULO UNO.</b>	
<b>TEORIA GENERAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.</b>	<b>5</b>
1.- La causa de los Derechos Humanos.	5
2.- Algunos términos comunes a la causa de los Derechos Humanos.	6
3.- Definición de Derechos Humanos.	8
4.- Análisis de la definición de Derechos Humanos.	10
5.- La dignidad y los Derechos Humanos.	12
6.- Los Derechos Humanos como filosofía.	15
7.- Los Derechos Humanos como ideología.	14
8.- Derecho natural y Derecho positivo.	14
9.- Características de los Derechos Humanos.	16
10.- Tensiones de los Derechos Humanos.	22
11.- Clasificación de los Derechos Humanos.	23
12.- Tendencias actuales de los Derechos Humanos.	27

---

---

## **CAPITULO DOS.**

### **INSTRUMENTOS E INSITUACIONES DE DEFENSA DE DERECHOS HUMANOS.**

**29**

1.- Evolución de los instrumentos de protección de Derechos Humanos en el ámbito internacional.	29
2.- Evolución de los instrumentos de protección de Derechos Humanos en México.	38
3.- Los Derechos Humanos de los mexicanos.	42
4.- Derechos individuales y Derechos sociales.	42
5.- La justicia constitucional en el ordenamiento mexicano.	44
6.- El juicio de amparo.	46
7.- Organismos No Gubernamentales de protección de Derechos Humanos ( ONG's ).	47
8.- La institución universal del Ombudsman.	50

## **CAPITULO TRES.**

### **EVOLUCION DEL OMBUDSMAN EN NUESTRO PAIS.**

**56**

1.- Situación actual de Derechos Humanos en México.	56
2.- Antecedentes de la CNDH.	57
3.- Creación de la CNDH.	66
4.- Constitucionalización del sistema nacional de protección no jurisdiccional de Derechos Humanos.	71
5.- Las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, nuevos escenarios, nuevos retos.	76
6.- La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.	78

---

---

## CAPITULO CUATRO.

### ANALISIS DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. 80

1.- Marco jurídico.	80
2.- Naturaleza jurídica.	84
3.- Autonomía de la CNDH.	86
4.- Estructura de la CNDH.	90
5.- Funciones de la CNDH.	97
6.- Programas.	99
7.- Competencia.	105
8.- Incompetencia.	107
9.- Acuerdos del Consejo.	110
10.- Discrecionalidad de los criterios de la CNDH.	113
11.- Régimen laboral.	115

## CAPITULO CINCO.

### DERECHO PROCEDIMENTAL DEL OMBUDSMAN. EL PROCEDIMIENTO DE LA QUEJA ANTE LA CNDH. 116

1.- El sistema procedimental.	116
2.- Importancia del capítulo procedimental de la Ley de la CNDH.	117
3.- Principios básicos del procedimiento.	118
4.- Requisitos para la presentación de la Queja.	119
5.- Presentación de la Queja.	121
6.- Archivo, ampliación y acumulación.	125
7.- La suspensión.	126

---

---

8.- Calificación de la Queja.	127
9.- Tramitación de la Queja.	128
10.- Medios de conclusión del expediente.	130
11.- Seguimiento y fuerza de las recomendaciones.	135
12.- Recursos ante y contra la CNDH.	139
13.- La facultad de atracción de la CNDH.	148
14.- Responsabilidades de autoridades y servidores públicos.	149

## **CAPITULO SEIS.**

### **PROPOSICIONES CONCLUSIVAS. 154**

1.- Los avances de la CNDH.	154
2.- Propuestas para una mejor procuración de justicia, mejor combate a la impunidad y mejor defensa de los Derechos Humanos.	155

## **CAPITULO SIETE.**

### **CONCLUSIONES. 167**

1.- Conclusiones.	167
2.- Legalidad de la CNDH.	170
3.- Hacia dónde va la CNDH.	170
4.- Mensaje final.	171

---

---

<b>ANEXOS.</b>	<b>173</b>
<b>PRINCIPALES ABREVIATURAS.</b>	<b>192</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.</b>	<b>195</b>

---

---

## PRESENTACION

El tema elegido para el presente trabajo surge de mis firmes convicciones, alimentadas por un momento distinto en la historia reciente de nuestro país, por los actuales tiempos de cambios.

Algo muy importante en esta época, si no es lo que más, ha sido el gran avance que ha tenido la conciencia en la defensa y promoción de los Derechos Humanos, y los frutos que se han alcanzado en el ámbito de mejoramiento de la legislación y en la práctica, aunque no hace falta mucha perspicacia para descubrir lo lejos que estamos aún de una salvaguardia eficaz de estos derechos. En los hechos, queda mucho por avanzar.

La formación y elevación a rango Constitucional de la CNDH y de sus equivalentes en los Estados, así como la espontánea organización de la sociedad civil, dan pie para abrigar la esperanza de más efectividad en el porvenir cercano.

Es urgente e incuestionable la necesidad de explicar este tema, de hacer planteamientos serios. De que más y más gente lo hagamos, dependerá en gran medida la fiabilidad de una idea de tanta importancia, en la que además han coincidido expectativas muy generales.



---

Desde la formulación ancha y pretenciosa de su nombre: Comisión Nacional de Derechos Humanos, a no pocas personas les podrá llegar a defraudar la realidad de su puesta en funcionamiento. Esta formulación eufórica, llamativa y atrayente, levanta entre los mexicanos grandes expectativas.

Esta formulación entraña el grave riesgo de interpretaciones incorrectas por parte de quienes, desde la profunda y generalizada indefensión en que se han encontrado y se encuentran en la actualidad, van a creer que en la CNDH descubrirán la receta o la norma taumatúrgica para escapar de su situación de desvallecimiento y desamparo en relación con la todopoderosa administración y los más o menos despóticos funcionarios.

Con la intención, además, de defender un tanto la idea del Ombudsman, he afrontado la responsabilidad de este trabajo con el radical convencimiento ciudadano de que el esclarecimiento de su naturaleza, su competencia y sus incompetencias, contribuirán decisivamente a dignificarla y suscitar entre los administrados las esperanzas justas.

Para afrontar esta empresa, decidí la redacción del trabajo partiendo de conceptos fundamentales de los Derechos Humanos, de su teoría general, mismos que inspiran a la institución del Ombudsman, y que apuntalados por la idea primigenia de la dignidad humana constituyen una de las tareas más importantes de la CNDH: redescubrirlos y hacerlos redescubrir.

---

Posteriormente hago una evaluación de los instrumentos e instituciones de defensa de Derechos Humanos, partiendo de su clasificación, de su historia y de la descripción de los más cercanos a nosotros. En esta parte sitúo al Ombudsman dentro de la historia nacional e internacional de los Derechos Humanos, y se describe a la institución sueca, aceptada por la mayoría de los países del mundo occidental.

A continuación explico en alumbramiento de esta idea democrática en México, resaltando la dificultad inicial que entraña situar en nuestra legislación una figura importada con referencias tan parcas y vagas en legislaciones e instituciones anteriores, y con el inconveniente gravísimo de las estructuras mastodónticas y abrumadoras de una administración tan desorganizada y defectuosa como la nuestra. Gracias al empuje democrático de los nuevos tiempos, fué posible la inserción de la institución en la Constitución mexicana. Este proceso se describe también.

Parte fundamental es el análisis de la CNDH, en el que refiero juicios de expertos como Emilio Rabasa Gamboa y Miguel Sarre Iguániz. Se ilustran en este análisis lo mismo las expectativas, ventajas y competencias reales de la institución, que sus carencias y limitaciones.

Enseguida explico algo sobre lo que no se ha debatido mucho, curiosamente, como lo es el procedimiento ante la CNDH. En el presente, el ciudadano mexicano apenas si tiene una idea aproximada de lo que es la CNDH y de cómo puede acudir a ella. Hay qué resaltar que esta figura es poco conocida todavía. Este capítulo termina con un punto en el que se menciona a los exponentes irrefutables de la verdad o de la mentira del sistema político: los servidores públicos y sus responsabilidades.

---

El esquema se complementa con un capítulo propositivo en el que además, se hace una evaluación de la institución y de sus perspectivas.

Con este trabajo, desde la honestidad, la objetividad y el conocimiento realista de la institución, pretendo descubrir y defender con lealtad y franqueza, uno de los mecanismos de defensa más eficaces que proporciona la Constitución para construir una sociedad mejor, en la que con comodidad y acierto, el ciudadano pueda lograr el desarrollo integral de él y de los suyos.

---

## CAPITULO UNO

### TEORIA GENERAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

#### 1.- LA CAUSA DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En los últimos tiempos del mundo, se ha verificado la universalización de una filosofía, una teoría política y una nueva rama de la ciencia del Derecho que está destinada a revolucionar conciencias y sociedades: Los Derechos Humanos.

Nadie ha sido el padre de esta corriente de pensamiento y acción. No existe líder intelectual o moral de ella. No es hija de un personaje histórico o de una dimensión particular del pensamiento humano.

Es quizá el único caso que se conozca en la historia de la humanidad en el cual un cuerpo de ideas, acompañado de concreciones prácticas - normas jurídicas, formas de organización para impulsarlas y defenderlas, y un movimiento internacional que las asume - que no tiene fundadores o promotores de vanguardia o de élite que los hayan descubierto, anunciado y practicado.

Es la primera doctrina filosófica, política y jurídica a la que, incluso, las filosofías de mayor contenido humanista del mundo, no la aceptaron de buen agrado en un comienzo.

Hoy, la humanidad presencia el surgimiento de una nueva síntesis de la historia, y por primera vez puede tomar conciencia que es ella misma su autor y su destinatario: ella es la concepción que brota de la causa de los Derechos Humanos.

---

Esta visión del mundo y de la vida, esta noble causa que une la teoría y la práctica, está llamada a criticar radicalmente las anquilosadas formas de ver y sentir el mundo, pero aún más, de vivirlo.

## **2.- ALGUNOS TERMINOS COMUNES A LA CAUSA DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

Como parte del proceso de renovación de conceptos que conlleva el movimiento de los Derechos Humanos, surgen algunos términos que es necesario mencionar al inicio de este trabajo, ya que juegan el papel trascendental en la transmisión y la puesta en práctica de esos presupuestos, pautas y valores que van a configurar uno de los ejes del quehacer de la causa de los Derechos Humanos.

Algunos de esos términos han sido utilizados por los miembros del Seminario Permanente de la Asociación Pro-Derechos Humanos y por el Centro de Investigación para la Paz, con sede en Madrid, España, en sus seminarios de Educación para la Paz (EPDH), términos que, sin embargo, son comunes a todo el movimiento de los Derechos Humanos:

### *a) Agresividad.*

Es la fuerza vital de cada persona para superar obstáculos y limitaciones. La ausencia de agresividad provoca pasividad en el individuo. En principio es neutra y al mediatizarse por condicionamientos socioculturales, provoca el comportamiento violento o no violento.

### *b) Lucha.*

La única forma de reconocer y hacer valer mis Derechos y los de aquellos con quienes me siento solidario es luchar contra quienes los atacan y los violan, creando una nueva relación de fuerzas que permita crear condiciones de diálogo. Esta lucha no se identifica con la violencia, es solamente productora de la energía para el cambio.

### *c) Violencia.*

Puede ser directa o estructural (esta última es la más cotidiana en nuestra sociedad, y a la vez la más difícil de tomar conciencia). Es una actitud del comportamiento que constituye una violación o un arrebato al ser humano de algo que le es esencial como persona (integridad física, psíquica o moral, derechos, libertades, etc.). Proviene de personas o instituciones en forma activa o pasiva.

---

*d) No violencia.*

+ Como estilo de vida: Busca la armonía de la persona basada en valores de cooperación, respeto a la diferencia, igualdad, ecología, justicia, etc., buscando siempre la unidad entre esta coherencia y el modelo de sociedad que queremos.

+ Como forma de resolver conflictos: La no violencia busca en principio, descubrir el conflicto generado por la injusticia, utilizar después la agresividad de la parte oprimida y llamar la atención en la opresora, todo esto con un absoluto respeto a la integridad de las partes implicadas, haciendo de la coherencia, de los fines y de los medios, su estrategia y condición para ser eficaz. La No violencia intenta discernir entre la persona y el personaje (militar, policía judicial, maestro(a) relativizando al personaje y respetando a la persona.

+ Como estrategia política de transformación de la sociedad: La no violencia sigue los principios y pasos anteriores pero dándoles una dimensión colectiva y social: análisis y toma de conciencia de la injusticia, denuncia de ésta, no cooperación, desobediencia civil y creación de alternativas.

En estos tres niveles, la no violencia trabaja y lucha por la PAZ, siendo algo propicio de ella la interrelación y coherencia entre los tres.

*e) La paz.*

Es el proceso de realización de la justicia en los diversos niveles de la relación humana. Es un concepto dinámico que nos lleva a hacer aflorar, resolver los conflictos en forma no violenta, y cuyo fin es el logro de una armonía de la persona consigo misma, con la naturaleza y con los demás. No es la paz un fin utópico, sino un proceso al que se tiende.

Podemos distinguir dos grandes concepciones, la negativa (ausencia de guerra, de no violencia directa), y la positiva (que presupone un nivel reducido de violencia directa y un elevado nivel de justicia en el que se persiste en la eliminación de la violencia estructural), ambas emparentadas con dos definiciones de violencia: **directa y estructural.**

*f) Violencia estructural.*

Este concepto introducido por Johan Galtung, alude a las formas de opresión y violencia generadas por las estructuras, es decir, al tipo de desigualdad en las relaciones entre individuos y sociedades, que impide a las personas satisfacer sus necesidades fundamentales, estructurales y materiales.

---

### 3.- DEFINICION DE DERECHOS HUMANOS.

Una de las cuestiones teóricas más importantes de definir antes de abordar el estudio de la CNDH, es precisamente establecer qué son los Derechos Humanos.

Diversos autores han intentado definirlos, o por lo menos, dar una noción de lo que son.

En las pláticas y en los cursos que el personal de la Dirección de la CNDH sostiene con la sociedad, la respuesta más común, o lo que interpreto como el sentir mayoritario de la gente, es que los Derechos Humanos "son derechos inherentes a la persona", o que "son derechos que tenemos por el simple hecho de ser seres humanos, por que tenemos dignidad".

Una primera afirmación derivada de mis experiencias es que en nuestra sociedad ésta es la idea más arraigada. Sin embargo, para nuestro estudio es necesario avanzar hacia una idea o una definición más dinámica y completa.

A efecto de entender mejor los Derechos Humanos, objeto de la CNDH, nos adentraremos en las definiciones de Derechos Humanos, para tratar de llegar a una que nos ayude en el desarrollo de este trabajo.

Para Fernando Vega, "Derechos Humanos son aquellos que nacen con el hombre y constituyen su personalidad jurídica"(1)

Montiel y Duarte, otro estudioso de Derecho Constitucional en su parte dogmática, señala que los Derechos del hombre no son otros que la libertad civil, la propiedad, y los demás derechos legítimos de todos los individuos; es decir, los Derechos cardinales que el hombre, por el solo hecho de serlo, ha de tener siempre.(2)

Concluye el autor que los Derechos del Hombre son todos aquellos que en esta calidad necesita para llenar las condiciones de su desarrollo físico, moral, doméstico y social.

Citamos a un autor contemporáneo, Sergio García Ramírez, quien afirma, que el sentido de los Derechos Humanos es justamente su extensión dilatada a todos los seres humanos por su condición de tales, no su restricción a segmentos determinados de la población.(3)

---

(1)Vega, Fernando. Nueva ley de Amparo de Garantías Individuales, Porrúa, México, 1987.

(2)Montiel y Duarte, Isidro. Estudios sobre Garantías Individuales, Porrúa, México, 1984.

(3)García Ramírez, Sergio. Los derechos Humanos y el derecho Penal, Porrúa, México, 1976.

---

Señala además García Ramírez que los Derechos Humanos reconocidos en la Constitución amparan según la corriente mayoritaria a todos los individuos que se encuentran en el territorio del Estado, sin hacer entre ellos grupos o categorías de privilegio o de excepción: es este justamente el sentido de los Derechos Humanos.

En una postura distinta, Héctor Ramírez Cuellar, Diputado Federal, en el debate del 13 de Diciembre de 1991, afirmó en la tribuna parlamentaria, que su partido (PPS) no comparte la idea de que los Derechos Humanos nacen con la persona misma, el criterio filosófico de que son inherentes a la persona humana, sino que los Derechos Individuales, y más aún, los Derechos Sociales, se han ido configurando a través de un proceso histórico, a través de cambios en la sociedad, y a través de avances en la sociedad humana.

De tal manera, que son Derechos que emanan, que surgen de procesos, algunos de ellos de luchas, de revoluciones armadas, que dan como resultado una serie de derechos que hoy se encuentran en el orden jurídico de muchos países del mundo.(4)

Jorge Carpizo nos dice que " los Derechos Humanos son aquellos que tenemos en nuestra calidad de persona humana, y que el Estado los reconoce. Sin embargo, no es este quien los crea"(5)

Otra postura es la de Jesús Rodríguez y Rodríguez, que sostiene que "los Derechos Humanos son un conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantías de todas ellas, que se reconocen al ser humano considerado individual y colectivamente".(6)

Frente a estas posturas, cabe señalar cómo la propia CNDH ha definido a los Derechos Humanos en su Reglamento Interno:

**Artículo 6º.- Para los efectos del desarrollo de las funciones de la CNDH, se entiende que los Derechos Humanos son los inherentes a la naturaleza humana sin los cuales no se puede vivir como ser humano. En su aspecto positivo, son los que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los que se recogen en los pactos, convenios y tratados internacionales suscritos y ratificados por México.**

Sin embargo, una definición que me parece más dinámica es la siguiente:

---

(4) Versión estenográfica del debate sostenido en la Cámara de Diputados el 13 de Diciembre de 1991, turno 27, hoja 1 más.

(5) Carpizo, Jorge. Gaceta CNDH, No. 3, Septiembre 15 de 1990, 90/2, pp.9, en la entrevista radiofónica dentro del programa "Monitor" de Radio Red, 16 de Agosto de 1990.

(6) Rodríguez y Rodríguez, Jesús. Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Porrúa 1989, pp.1063.



---

**" Los Derechos Humanos son un conjunto de facultades e instituciones que en cada momento histórico concretan las exigencias de la dignidad humana, y que deben ser reconocidos tanto en ordenamientos jurídicos internacionales como nacionales" (7) Agregaría que deben mantenerse vigentes y que la autoridad debe respetarlos.**

#### **4.- ANALISIS DE LA DEFINICION DE DERECHOS HUMANOS.**

Esta definición, considero, globaliza una mayoría de elementos que podrían ayudar mejor a cualquier persona a entender lo que son los Derechos Humanos. Analizaremos los cinco importantes:

##### **a) Conjunto de facultades.**

Esta característica se relaciona con la tesis iusnaturalista, ya que como facultades estas solo pueden ser del ser humano, solo él puede ser su titular, y no hablamos de los seres humanos, o de muchos seres humanos, sino de el ser humano individual, quien es el titular de los Derechos Humanos.

##### **b) Conjunto de instituciones.**

Para hacer valer los Derechos Humanos es necesario contar con órganos, instrumentos e instituciones que nos ayuden a hacer valer esos Derechos frente a otras instituciones, autoridades, o frente a los demás seres humanos

##### **c) En cada momento histórico.**

Los Derechos Humanos no han sido los mismos durante cada etapa histórica. Para un ser de la época de las cavernas, por ejemplo, no era una preocupación como lo es hoy el medio ambiente sano. Al paso de nuestra historia la dignidad propia del hombre ha ido creciendo en grado de exigibilidad. Cada día hay más y más cosas que nos preocupan, y gracias a ello, el marco de nuestros Derechos se ha ido ampliando. Sin embargo, no debemos olvidar que hay

(7) Centro Franciscano de Victoria. "Curso sobre los Derechos Humanos", Suplemento de la Revista Justicia y Paz, 1,6, México, 1985.

---

Derechos básicos, que siempre deben ser respetados independientemente de la etapa histórica en que nos encontremos: el Derecho a la vida, a la libertad o los Derechos Políticos.

**d) Concretan las exigencias de la dignidad humana.**

La razón, la voluntad y la libertad del hombre son características esenciales para ser considerado como ser humano, como persona de eminente dignidad. El hombre a través de la historia y conforme se ha ido desarrollando y evolucionando, ha ido tomando cada vez más conciencia de la importancia de su ser y de su existencia y de que esta no puede ser concebida sino en relación con los demás seres, no puede ser aislada.

Esto ha motivado que las estructuras sociales se hayan ido complejizando y por lo tanto, las necesidades del ser humano también. Ha requerido en cada momento histórico ir complementando e incorporando más y más elementos para satisfacerlas.

**e) Deben ser reconocidos tanto en ordenamientos jurídicos internacionales como nacionales.**

Para el cabal y efectivo cumplimiento de los Derechos Humanos, para contar con más elementos para su exigibilidad y para que dejen de ser solo buenos deseos, es necesario que se encuentren plasmados en documentos, en ordenamientos jurídicos dentro de los propios países en donde se vayan a aplicar, y también en instrumentos que más que ser solo Declaraciones, sean verdaderos compromisos entre todas las naciones del orbe.

**f) Deben mantenerse vigentes.**

Si no están vigentes en estricto sentido jurídico, carecen de validez formal jurídica, lo que haría que no tuvieran la fuerza que le da el Estado, suficiente para lograr su observancia para obligar.

**g) La autoridad debe respetarnos.**

Esta es una nota muy importante, ya que si no hay voluntad de la autoridad para respetar el Estado de Derecho, este se rompe y con ello la legalidad.

---

## 5. LA DIGNIDAD Y LOS DERECHOS HUMANOS.

### a) Qué es la Dignidad.

El orden jurídico y los Derechos Humanos tienen como columna vertebral la idea primigenia de la dignidad del hombre. La Dignidad humana es una construcción social, personal y colectiva, que radica en la potencia creadora y original del ser humano, por lo cual "se es rebelde a lo establecido, lo conocido y lo sentido", siempre apostando por un mundo mejor en todas sus dimensiones.

Los Derechos Humanos parten de un nivel por bajo del cual carecen de sentido: La condición de persona jurídica, o sea, desde el reconocimiento de que en el ser humano hay una dignidad que debe en todo caso ser respetada, cualquiera que sea el ordenamiento jurídico, político, económico y social, y cualesquiera que sean los valores prevaletentes en la colectividad histórica (8).

"La persona humana se concibe como un ser de eminente dignidad, caracterizado por su razón y por su libertad", comenta Peces-Barba. Y añade: "se trata del Derecho a ser considerado ser humano, como persona, es decir, como ser de eminente dignidad".(9)

Esto se complace con la idea de Legaz y Lacambra: "Hay un Derecho absolutamente fundamental para el hombre, base y condición de todos los demás: el Derecho a ser reconocido y a vivir en y con la dignidad propia de la persona humana".(10) De ahí fluye su dignidad.

Y de la dignidad humana se desprenden todos los Derechos en cuanto son necesarios para que el hombre desarrolle su personalidad integralmente.(11)

Así, es fácil insertar en la idea de dignidad humana, las de inviolabilidad, libertad y autonomía (o independencia), personales, y a partir de ahí, trazar una esfera de resguardo para el hombre, como exigencia de su dignidad desglosada en los aspectos señalados.

De lo anterior, se derivan dos conceptos esenciales para la convivencia social:

---

(8) Sánchez de la Torre, Angel. "Teoría y Experiencia de los Derechos Humanos", Madrid, 1968, p. 62.

(9) Peces-Barba, "Derechos Fundamentales", Madrid, pp. 49 y 91

(10) "La noción jurídica de la persona humana y los Derechos del Hombre", Rev. de Estudios Políticos, XXXIV, Madrid, 1951, p. 44

(11) La UNESCO publicó en 1968 bajo la dirección de Jeanne Hersch, la obra "Le droit d'être un homme", traducida en Salamanca en 1973 al español, ediciones Sígueme.

- 
- **La Protección de los Derechos Humanos**
  - **La Justicia en la relación social.**

**b) La Dignidad humana, fruto de la Solidaridad.**

El proceso de construcción de la Dignidad humana enseña a cada ser humano que ella solo es posible gracias a los demás; que si él es radicalmente distinto y original, esa identidad es fruto de la riqueza original de los otros, igualmente dignos e iguales, dotados de razón y de conciencia, sujetos de sí mismo. Sólo se puede luchar por la propia dignidad si se compromete la vida con la dignidad de los demás. Esta es una rica y gratificadora vivencia para quien lucha por la causa de los Derechos Humanos.

**c) Los Derechos Humanos, fruto de un proceso de liberación.**

El vivir en dignidad provoca un proceso de liberación. Esta es la ampliación de las calidades y capacidades de vida de cada ser humano, de cada grupo social, del pueblo en su conjunto. Cuando se vive de esta manera, la justicia, el amor y la solidaridad abren las puertas a nuevas formas de vida, nuevos cauces de creación, otros lenguajes.

Esta liberación se vive en la familia, en la escuela, en la empresa, en el trabajo, en la comunidad, en el grupo social, en la política, en el país, en el universo.

**d) La paz como fruto de realización de la Dignidad.**

Es esa relación en permanente ajuste y crecimiento, fruto del proceso de liberalización que conduce a la construcción siempre más amplia y fecunda de la dignidad humana, como persona y como pueblo. La paz no es estable, sino vivo crecimiento que llama a la alegría y a la esperanza.

---

## 6. LOS DERECHOS HUMANOS COMO FILOSOFIA.

Hay concenso en que los Derechos Humanos tienen un fundamento filosófico. Hasta sus detractores lo reconocen. Bidart Campos ( no es de estos últimos ) afirma(12) que esta filosofía de los Derechos Humanos tiene una base político-jurídica que a su vez alberga una estimativa axiológica ( es decir de valores ), o una deontología, o una dikelología que viene a anudarse en nuestros días con la filosofía de los valores, hasta el punto que lo que se titula como Derechos Humanos se dice que es un conjunto integral de valores: **Los Derechos Humanos como valores.**

Todo régimen político tienen una filosofía o responde a ella, en cuanto al conjunto de principios, ideas, valoraciones y pautas que orientan y encausan su actividad y proponen sus fines, y el caso de nuestro país no es la excepción. En esta directriz, la tal filosofía asume para nosotros el papel de una ideología, que es el siguiente punto que analizaremos.

## 7. LOS DERECHOS HUMANOS COMO IDEOLOGIA.

Cuando la filosofía de los Derechos Humanos desciende a proposiciones prácticas, tendientes a darles encarnadura y positivización en el régimen político y en el orden jurídico-constitucional, bien podemos sostener que aquella filosofía adquiere el cariz de una ideología(13) o se transforma en una ideología: **La Ideología de los Derechos Humanos.**

## 8. DERECHO NATURAL Y DERECHO POSITIVO.

Al entrar al análisis del Derecho Natural y el Derecho Positivo, damos por cierto que penetramos a un terreno desgastado en el que muy pocas cosas nuevas se pueden decir.

La pluralidad de definiciones es paralela a la ambigüedad del término "Derecho Natural". Por algo, José Luis Arangüen dice que el Derecho Natural ni es estrictamente natural (dado por la naturaleza) ni es estrictamente Derecho ( Positivo ).(7)

No profundizaremos en esta discusión y buscaremos únicamente para efectos de tener elementos para entender a la CNDH, tratar de definirlos de manera sencilla.

---

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

(13) Bidart. Op. Cit. p. 61.

(14) Arangüen, José Luis. Ética y Política, Madrid, 1968, p. 43.

---

**a) DERECHO NATURAL.**

Suele darse esta denominación a un orden intrínsecamente justo, que existe al lado o por encima del positivo, y que vale por sí mismo en cuanto su contenido es justo o injusto. Su valor no depende de elementos extrínsecos como la vigencia o la validez formal, notas características y distintivas del Derecho Positivo. Schiller, en breves pero intensas palabras, señala el origen supraestatal y el tono solemne y moral de los Derechos Humanos desde este punto de vista, tratando de justificar su gran importancia:

" No, el poder del tirano tiene un límite. Cuando el oprimido no puede hallar su derecho en parte alguna, cuando la carga se vuelve insostenible, entonces es cuando se dirige al cielo con valor, y toma para sí sus eternos derechos que de allí penden inalienables, inquebrantables, como las mismas estrellas"(15)

Este concepto de Derechos Humanos tal como nos ha sido transmitido desde el siglo XVIII, quiere decir, en principio, que existen Derechos innatos que le corresponden al ser humano por naturaleza.

**b) DERECHO POSITIVO.**

Los Derechos Humanos, justificada su existencia, nada valen, nada significan si no hay un orden jurídico que los consagre y que imponga su respeto.

La positividad es un hecho que estriba en la observancia de cualquier precepto vigente o no vigente. Para nuestro estudio nos interesa sobre todo, en bien de la legalidad, solamente aquellos vigentes, entendiéndolo a ésta nota como un atributo formal, como el sello que el Estado imprime a las reglas jurídicas consuetudinarias, jurisprudenciales o legislativas sancionadas por él. La costumbre, por ejemplo, no aceptada por la autoridad política, es Derecho Positivo pero carece de validez formal.

**c) POSTURA ECLECTICA.**

Guarda una posición intermedia, y establece que tan importante es que tengamos Derechos innatos, inalienables, por el simple hecho de ser seres humanos, como que el Estado nos los reconozca. Y yendo más allá, considero no solo esto, sino que la autoridad o el servidor público deben tener la voluntad de respetarlos.

(15)Idem.

---

En su libro " Derecho de Gentes " ( 1836 ), Emeric de Vattel ya hablaba de esto y afirmó:

"No hay duda que bastarían los naturales para la sociedad, si los hombres fueran siempre justos, equitativos e ilustrados, pero la ignorancia, las ilusiones del amor propio y las pasiones, hacen muchas veces que sean ineficaces, por cuya razón vemos que todos los pueblos civilizados han reconocido la necesidad de formar leyes positivas".

## 9.- CARACTERISTICAS DE LOS DERECHOS HUMANOS (16)

### a) LOS DERECHOS HUMANOS PROTEGEN:

**La libertad:** La libertad implica para el ser humano una clara conciencia de sí mismo y del mundo; exige pensar por sí mismo, manifestar ese pensamiento y conducirse de acuerdo a éste, lo que conlleva a la toma de decisiones informadas, concientes y responsables, coherentes con la convicción y valores más profundos del sujeto, así como desarrollar, valorar y respetar la propia identidad y la de los otros, ya que el ser humano es un ser en relación con otros, lo que implica que no puede realizarse sino en comunidad. En consecuencia deberá desarrollar la capacidad de vivir responsablemente en sociedad, aceptando la reciprocidad de derechos y deberes, la solidaridad y la igualdad fundamental de todos los hombres.

**La igualdad:** Todos somos iguales por el simple hecho de ser hombres, de tener naturaleza humana. De ahí que, independientemente de la condición o circunstancia específica que poseemos y sin distinción de raza, sexo, color, idioma, religión, opinión política, posición social o económica; conservamos nuestra condición esencial de ser humano. La igualdad nos permite establecer relaciones humanas más justas y de respeto, que garantizan la participación en la toma de decisiones, pero que al mismo tiempo nos exige un espíritu de participación responsable en donde la convivencia

---

(16) Ver Anexos.

---

con lo diferente, la tolerancia y el pluralismo sean los ejes orientadores. Debemos entender este concepto como un fin que se puede conseguir adoptando una postura determinada.

**La dignidad:** Esta se construye social e históricamente, descubriendo a través de los otros la identidad personal y colectiva que abre paso a la soberanía sobre sí mismo y el mundo social y natural que nos rodea, para luego incorporar esa dignidad en la soberanía y libre determinación del pueblo que la hizo posible por virtud de la humanidad a la que pertenecemos. La Dignidad Humana es protegida por los Derechos Humanos por ser el presupuesto básico de ellos y por que sin ella, no puede el hombre vivir la liberación que no le permite rebelarse a la vida y lo rebela ante cualquier forma de presión, que lo lleva a buscar en esta construcción de humanidad, a la paz como fruto de la realización de la dignidad humana.

**La seguridad:** El vivir en un Estado de Derecho garantiza desde el punto de vista jurídico este derecho a partir de leyes justas que regulen relaciones humanas más justas y democráticas; por lo que toda persona tiene derecho a que se le reconozca en cualquier parte como sujeto de derechos y obligaciones, así como al reconocimiento de su personalidad jurídica.

**La integridad:** Respetar la integridad humana es respetar los elementos que le permiten al ser humano vivir en un estado de plenitud física, psíquica y moral indispensables para su desarrollo sano y armónico que le permitirán relacionarse en una dimensión colectiva y social basado en la toma de conciencia de la justicia, la denuncia, la igualdad y tendiente a la eliminación de cualquier forma de violencia tanto directa como estructural; por lo que bajo ninguna circunstancia o motivo el ser humano puede o debe tener un trato que ofenda o dañe a su integridad.

El respeto a la integridad garantiza el afán de reprimir la violencia y evitar las arbitrariedades en los diferentes grupos sociales, de los cuales el más complejo y mejor estructurado es el Estado, capaz de realizar los mayores beneficios hacia los gobernados, pero también con el poder cometer los mayores abusos contra los individuos, sin olvidar los abusos de poder que se dan en las relaciones más cercanas y cotidianas en la vida.

Ser capaz de enaltecer y respetar la integridad de la persona, significa que:

- Bajo ninguna circunstancia podrá cometerse un acto de tortura u otro trato o pena cruel, inhumano o degradante porque constituye una ofensa a la dignidad humana.



---

- Evitar que nos difamen o crear una mala imagen de nosotros mismos con mentiras.

- Evitar la gestación de estructuras injustas de poder, que producen situaciones de hambre, analfabetismo, miseria, discriminación, racismo, explotación, la competitividad, el individualismo, etc.

El respeto a la integridad de la persona nos lleva necesariamente al fomento del respeto mutuo, a la cooperación, a la comprensión, a la rebelión contra la injusticia, se persigue la armonía social, sin rechazar los conflictos del ser humano, sino aflorarlos, afrontarlos y resolverlos de forma alternativa.

**La vida:** El derecho a la vida es inherente a la persona humana; su protección surge de la necesidad de gozar de las condiciones adecuadas que posibiliten el desarrollo y el respeto a la vida individual y colectiva, que sean acordes con la dignidad de la persona y que permitan descubrir el sentido profundo del quehacer cotidiano, pues este va desde respetar plenamente la dignidad de la vida humana, respetar racionalmente los recursos de la naturaleza y proteger el medio ambiente hasta propiciar un ambiente de seguridad y paz, evitando la violencia y el armamentismo.

Para hacer vigente esta protección es necesario saber respetar la dignidad humana desde distintos ámbitos que permitan favorecer el desarrollo de la vida humanas:

-) Las relaciones familiares.- Descubriendo el sentido de la vida en lo cotidiano y así crear un ambiente de convivencia en el hogar.

-) La comunidad o grupo.- Desarrollar y fortalecer la calidad de vida en la comunidad, tanto individual como colectiva, trabajando para crear condiciones físicas, psicológicas, sociales y económicas acordes con la dignidad que merece todo ser humano.

-) La seguridad y desarrollo de la vida de un país.- la cual implica luchar por un ordenamiento social, político, económico y cultural basado en la protección de los derechos humanos.

-) Relaciones Internacionales.- Que permitan relacionarse en paz con los demás pueblos para garantizar la vida en el planeta, mejorar las condiciones de vida de la humanidad y valorando la solución pacífica de los conflictos.

Respetar la vida humana es un concepto tan amplio que implica exigir para todos: ropa, comida y vivienda; medios de comunicación, transporte público y

---

deporte; aire puro, servicios de salud y un trabajo digno, estable y con salario justo entre otros.

**b) LOS DERECHOS HUMANOS PERTENECEN A TODO EL GENERO HUMANO.**

Los Derechos Humanos protegen a todas las personas sin importar color, raza, sexo, edad, nacionalidad, religión, condición social, circuntancia económica, opinión política, estado físico o mental, etc. Son validos para todos los seres humanos (17)

**c) SON DERECHOS INALIENABLES E IRRENUNCIABLES.**

Son inalienables porque no se pueden transmitir de una persona a otra; pertenecen al género humano y sólo dejarán de pertenecerle cuando desaparezca de la faz de la tierra. Son irrenunciables porque el sujeto no puede abdicar a su goce, no puede desistirse a la protección que brindan. El sujeto podrá decidir a su albedrío si ejercita o deja de ejercitar sus derechos por un determinado momento, pero no puede renunciar a ellos de manera definitiva.

**d) SON ETERNOS.**

Mientras existan los seres humanos, existirán los Derechos Humanos y es tarea de estos luchar siempre por su total reconocimiento y vigencia plena sin tomar en cuenta el momento histórico por el que éste atraviesa.

**e) AL POSITIVIZARSE, CONSTITUYEN LIMITES AL PODER DEL GOBERNANTE.**

Al incorporarse los Derechos Humanos a las Constituciones de los países se transforman en limitaciones que la carta fundamental impone a las atribuciones de los poderes públicos; esto significa que las leyes o actos de autoridades de un Estado habrán de respetar el marco inviolable que la constitución asigna a esos derechos; se ampara a los ciudadanos contra excesos o arbitrariedades de la autoridad.

---

(17) El Video "En el umbral del silencio", nos ofrece una perspectiva de la universalidad de los Derechos Humanos, lo mismo sucede aquí que en un país que se encuentra al otro lado del mundo, y que sin embargo la organización que se tenga para enfrentar los problemas hace poder lograr mejores niveles de respeto.

---

## **f) REFLEJAN LA REALIDAD DE UN PAIS.**

Existen Derechos Humanos reconocidos en instrumentos universales ( como los textos de la ONU) que no están incorporados en algunas leyes locales de una nación, o que las normas que los protegen son deficientes. En este sentido, los Derechos Humanos ejercen una función crítica, juzgan el orden vigente, estimulan la movilización de la opinión pública y dejan al descubierto los factores que impiden su completa realización.

## **g) PROTEGERLOS IMPLICA GARANTIZAR LA SUPERVIVENCIA DEL SER HUMANO EN EL PLANETA.**

Considerando las condiciones actuales en que se encuentra el medio natural en que habitamos, la gran capacidad de armamento de que disponen cada vez más países, se hace necesario enfatizar que es el género humano quien se encuentra en situación precaria

## **h) ESTAN POR ENCIMA DE CUALQUIER REGIMEN POLITICO O MILITAR.**

Esto es debido a que los Derechos Humanos tienen por objeto proteger al individuo y sus agrupaciones, para lograr así su bienestar y pleno desarrollo. Originalmente, es el pueblo mismo quien mediante su voluntad determina la forma del sistema que ha de gobernarle; es la parte estructural más importante de todo Estado y por lo tanto reviste de mayor importancia protegerle, y más aún ante regímenes opresores, autoritarios o que ilegítimamente ocupan el poder político. En tales regímenes hay gobernados, y donde hay gente, hay Derechos Humanos, derechos que deben ser respetados independientemente de la forma que el sistema adopte.

## **i) POSEEN UNA TENDENCIA PROGRESIVA.**

René Cassin expresa esta idea en muy pocas palabras como "la impresionante expansión del concepto y de su contenido" La concepción y protección nacional, regional e internacional de los Derechos Humanos se ha ido ampliando irreversiblemente, tanto en lo que toca al número y al contenido de ellos como a la eficacia de su control. (18)

---

(18) CASSIN, René. *Les Droits de L'Homme en "Recueil des Cours"*, volumen 140, Academie de Droit International, Leyden, Holanda, 1974, p.326.

---

Al través de diversas etapas históricas, los pueblos han ido reconociendo paulatinamente más y más Derechos Humanos; los derechos básicos han ido ampliando su marco de acuerdo a las exigencias de cada época. No se consideran agotados ni definitivos los hasta hoy reconocidos, el día de mañana habrá otros, porque a cada momento se presentan nuevos problemas que atañen a la dignidad humana. Hoy hablamos de tres generaciones de Derechos Humanos, en un futuro no muy lejano seguramente se hablará de una cuarta.

Hay qué señalar que a pesar de que su reconocimiento es progresivo su desarrollo es irregular. No hay un avance contínuo ya que también en algunos lugares se presentan enormes retrocesos respecto a su reconocimiento y respeto.

#### **j) CARECEN DE NEUTRALIDAD.**

El vivir los derechos Humanos con absoluta dignidad, hace que necesariamente se tomen posiciones respecto de cuestiones de diversa índole, como lo son las políticas, económicas, sociales o culturales. La actitud gubernamental de pretender una neutralidad en algunos asuntos en los que no se puede (Ejemplo: México en el ámbito educativo) es una gran contradicción que podemos señalar como TENSION de los Derechos Humanos.

#### **k) SU RESPETO Y DEFENSA ES FUNDAMENTAL PARA EL SISTEMA DEMOCRATICO.**

En los sistemas totalitarios o autoritarios, los Derechos Humanos están demás, y se convierten en una figura sin importancia o sin implicaciones prácticas. En estos países, so pretexto de velar por el bien común, se restringen o anulan los Derechos de cada individuo, esto no puede ser.

Para una real vigencia de los Derechos Humanos es indispensable la colaboración de todas las autoridades y de todos los ciudadanos. Está en los mejores intereses de estos el que sus propios Derechos básicos no sean violentados, y en la medida en que esto suceda o no suceda, estaremos hablando o no de una verdadera democracia. Este compromiso solo puede existir en sistemas donde las autoridades actúen de buena fe, y estén tan interesadas como los gobernados en que sus errores puedan ser corregidos con la finalidad de que no se vuelvan a producir.

#### **L) SON PATRIMONIO COMUN DE LA HUMANIDAD.**

Los Derechos Humanos son el resultado de una larga lucha del individuo para ganar espacios en la sociedad, y obtener posibilidades de una vida digna y libre. Ante la

---

proliferación de las armas de destrucción masiva, la desigualdad de riqueza entre los pueblos, la existencia de regímenes militares, entre otras situaciones, se da mayor importancia a la vigencia y respeto de los Derechos Humanos, llegando a considerar estos como un auténtico legado de generaciones pasadas y que hoy en día se hace necesario respetar, salvaguardar y dar efectividad en beneficio de toda la humanidad.

#### m) SE HAN INTERNACIONALIZADO.

Esta es una tendencia actual de los derechos Humanos. Los Estados miembros de la ONU reconocen que los Derechos Humanos son parte ineludible del mundo internacional, por lo que no son preocupación exclusiva de cada uno de ellos. Cada día, más Estados aceptan la competencia de Comisiones y Cortes internacionales que reconocen asuntos relativos a los Derechos Humanos. En muchos casos los individuos pueden recurrir directamente a las instancias internacionales, siempre y cuando hayan agotado previamente las internas.

Los Derechos Humanos y las libertades fundamentales han sido definidos en la Carta de las Naciones Unidas, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, La Declaración de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de Derechos Civiles y Políticos.

#### 10.- TENSIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Quise dejar a propósito un apartado para este punto que es importantísimo en la materia. Las tensiones de los Derechos Humanos no han sido definidas sino ejemplificadas solamente por algunos tratadistas consultados, como el propio Abraham Magenzo. Intentando una definición muy general podemos decir que las tensiones de los Derechos Humanos son todas aquellas contradicciones, conflictos, causas o circunstancias que en forma activa o pasiva obstaculizan o impiden de alguna forma la realización plena de uno o varios Derechos Humanos.

Como ejemplos podemos mencionar tres casos:

*Supuesto primero:* El conflicto en que entra el derecho a la información con el derecho a la vida privada.

*Supuesto segundo:* El conflicto al que entra un alumno cuando la escuela le enseña una realidad que no es y al salir se enfrenta con la no posible realización o el no respeto de sus derechos y de todo lo que en la escuela le enseñaron.

---

*Supuesto tercero:* La enumeración constitucional de los Derechos Sociales, que algunos piensan que se trata de "entrampanientos" (así los considera Bidarth Campos en su multitudinaria obra) o de demagogia constitucional, o peor aún de Derechos Imposibles, cuando en realidad esos derechos, por su naturaleza tienen sus propios mecanismos para ser satisfechos.

## II. CLASIFICACION DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Los Derechos Humanos se han clasificado de muy diversas maneras. A partir de los instrumentos internacionales y de otros documentos se han hecho las siguientes clasificaciones de los derechos de las personas. (19)

### a) CLASIFICACION ESPAÑOLA.

#### I. SOMOS IGUALES EN DIGNIDAD Y DERECHOS.

#### II. DERECHO A LA VIDA.

- Integridad.
- Vida Privada.
- Honra.

#### III. LAS LIBERTADES.

- No a la esclavitud.
- Libertad de pensamiento, conciencia y religión.
- Libertad de opinión y de expresión.
- Libertad de asociación y reunión.

#### IV LEY Y JUSTICIA.

- Somos iguales y con garantías ante la ley y la justicia.

#### V. DERECHOS SOCIALES Y ECONOMICOS.

- La familia.

---

(19) Colectivo Educar para la Paz. "Cuidemos para docentes", España, 1989.

- 
- La propiedad.
  - La seguridad social.
  - La educación y la cultura.
  - La vida digna.

#### VI. DERECHOS POLÍTICOS.

- La patria de los seres humanos es todo el mundo.
- Participación en el gobierno.
- Los deberes y el respeto a las libertades.
- Los deberes del Estado.

#### VII. LOS DERECHOS DE LOS DEBILES.(grupos vulnerables)

- Los trabajadores.
- Las mujeres.
- Las personas de la tercera edad.
- La niñez.
- Las minorías.

#### VIII. DERECHOS DE LOS PUEBLOS.

- Un nuevo orden internacional

### b) LAS TRES GENERACIONES DE DERECHOS HUMANOS: (20)

Esta es la clasificación de Derechos Humanos más común y conocida en nuestro país (21) y atiende a:

- La perspectiva histórica.
- La importancia de su satisfacción individual, es decir, cuál es más importante para mí, y cuáles me interesan una vez que se tienen garantizados los fundamentales.

---

(20) Ver anexo, en el que se presenta un esquema de esta clasificación.

(21) El Video "¿usted qué haría?" del IMDEC, refiere las 3 generaciones de Derechos Humanos aplicado al caso mexicano, y hace énfasis en ellos de forma práctica, aplicándolo a gentes de escasos recursos.

---

Esta clasificación es muy importante no por novedosa, sino por que es muy dinámica y nos permite estudiar mejor a los Derechos Humanos, como una unidad, que lo son las tres generaciones, con su correlativa relación y dependencia. Desconozco su origen. Algunos autores como Bidarth Campos y Abraham Magenzo la mencionan y ha sido así expuesta en diversas obras y conferencias de distinguidos tratadistas como Jorge Carpizo, Héctor Fix Zamudio y otros. De los autores consultados para este trabajo, no se encontró un estudio amplio de ésta clasificación.

Esta clasificación es muy importante por que nos invita a verlos de otra manera. El ser humano no se reduce a sus derechos. Ellos siempre crecen para descubrir la insuficiencia de los Derechos que se le han reconocido o descubrir los nuevos, que brotan como resultado del crecimiento de la cantidad y calidad de la vida que se acumula en la historia vivida, en un proceso de liberación potencial de la humanidad, aún hoy lejos de ser conocido.

#### **-) PRIMERA GENERACION.**

Corresponde a los Derechos Civiles y Políticos. Estos son derechos muy básicos o primarios, como el Derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, etc. Implican la reacción contra el Estado, brindando más espacios al individuo y a la sociedad, e imponiendo al propio Estado y al poder límites.

Surgen como producto de la Revolución Francesa y se extienden al mundo. En esa época, el ser humano impuso su calidad trascendente, original, irreproducible e imprescindible de persona.

Cada ser humano se rebeló contra el maltrato a su dignidad y cada grupo humano combatió las amarras con las cuales se le oprimió, cada pueblo reivindicó su soberanía. Todo ello contribuyó a escribir las páginas y los capítulos de esta causa de la humanidad.

#### **-) SEGUNDA GENERACION.**

La constituyen Derechos económicos, sociales y culturales, como el Derecho a la Educación, a la Salud, a la Vivienda y al trabajo entre otros.

Los Derechos de la primera generación no bastaban por sí solos, cada uno de ellos tuvo su expresión en el Derecho Social. Los Derechos Sociales surgen por las profundas desigualdades e injusticias que provoca la Revolución Industrial, como jornadas de trabajo injustas, etc. En general, pretenden mejores condiciones de vida para grupos sociales y son buscados por estos. El ser humano aprendió a amar a su grupo familiar y social.



---

El Estado se redefine y se transforma en un gestor del bien común, girando desde el estado mismo de individualismo hacia un estado social de Derecho o de bienestar, encontrando su más íntima fundamentación en el respeto a la persona humana.

Nuestra Constitución de 1917 es la primera en el mundo que incluye los Derechos sociales, lo cual constituye un antecedente de los que se han reconocido mundialmente.

Los Derechos Económicos y Culturales comienzan a preverse después de la segunda guerra mundial, en los diversos instrumentos internacionales.

### -) TERCERA GENERACION.

Al evolucionar los Derechos de la segunda generación se desencadenan las apremiantes necesidades en que despuntan los derechos de la solidaridad social.

Esta generación se abre paso dando al pueblo su soberanía y a su voluntad el poder originario del orden social.

Hoy en día, la solidaridad de la especie humana nace no solo a causa de las graves amenazas que se ciernen sobre el hogar común, la tierra, sino sobre cada conciencia y sobre cada vida personal, a causa de la destrucción salvaje del hábitat, la acumulación de armas, el deshumanizado manejo de la revolución científica y técnica y el uso inescrupuloso de todas las formas de penetración de las conciencias.

Esta generación se forma por los Derechos de la Solidaridad o de los Pueblos, y hace referencia a cuatro aspectos principalmente: la paz, la autodeterminación, el desarrollo y el medio ambiente, mismos que debe cumplir tanto un Estado como toda la comunidad internacional.

### -) Algunas consideraciones.

Puede decirse con entera propiedad, que la causa de los Derechos Humanos debe su origen al más olvidado de los seres vivos existentes, que no es un sabio o un artista, un dirigente o un general. Ese ser vivo que no tiene apellido de distinción, que vale simplemente por el hecho de existir, soñar y amar: La persona humana.

---

## **12.- TENDENCIAS ACTUALES DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

Dentro de la actualidad de los Derechos Humanos hay diversos caminos hacia donde esta causa avanza:

### **a) Internacionalización.**

Es una corriente mundial, no privativa de un país. Cada vez más se discute el establecimiento, eficacia y reconocimiento de los organismos internacionales que promueven su cumplimiento, enfrentándose esto a la clásica idea de soberanía, a los problemas de competencia, y reconociéndose cada vez más ( aunque lentamente ) por algunos países, la importancia del Derecho Internacional sobre el nacional.

### **b) Declaraciones regionales.**

Al márgen de las declaraciones generales y universales, en diversas regiones del planeta surgen sistemas de protección de Derechos Humanos. cuando un sistema regional avanza, también lo hacen otros, y éstos se multiplican. Atienden a la resolución de problemas comunes a países geográficamente unidos.

### **c) Progresividad y surgimiento de nuevos Derechos.**

Los derechos Humanos no permanecen estáticos y se van ampliando de acuerdo al desarrollo del mundo. La concepción y protección nacional, regional e internacional de los D.H. se va ampliando irreversiblemente tanto en el número como en eficacia de sus controles. Hay además una vigorosa tendencia que apunta al surgimiento de nuevos Derechos Humanos cuyo reconocimiento apenas empieza a cristalizarse en normas jurídicas.

### **d) Nuevos agentes que violan Derechos Humanos.**

Las grandes Declaraciones de derechos nacen en contra de la acción desorbitada de un modelo tradicional de autoridad que viola Derechos Humanos impunemente muchas ocasiones. Hoy se considera el surgimiento de nuevos agentes sociales con los cuales el individuo común y corriente se enfrenta en condiciones de desigualdad, como por ejemplo, medios masivos de comunicación, sindicatos, etc.

---

**e) Violaciones a Derechos Humanos por particulares.**

Es una concepción nueva e interesante con la cual yo estoy de acuerdo, ya que rompe con una concepción histórica que hoy ya no es válida. El individuo en lo particular puede también presentar actitudes o conductas en forma activa o pasiva, que por diversas circunstancias lo coloquen no solo en plano de desigualdad, sino en aptitud para violentar los Derechos de otros, y realizan este tipo de conductas. (*Ejemplo:* La madre que deja llorar al niño y no le da de comer, y todavía, al llorar lo maltrata al querer callarlo).

**f) Surgimiento de organismos especializados tipo *Ombudsman*, privados o públicos.**

Gran tendencia a crear organismos inspirados en el *Ombudsman*. Aquí se corre el riesgo de caer en la exageración y pretender un *Ombudsman* para cada cosa y caso. Sin embargo, es sumamente importante que se están creando estos organismos tanto en el sector público como en el privado, como es el caso del *Ombudsman* del periodista en nuestro país, que atiende relaciones y conflictos entre particulares, cosa que no es competencia, por ejemplo, de la CNDH.

**g) Surgimiento de más Organismos No Gubernamentales de Derechos Humanos.**

Este tema lo analizaremos en el siguiente capítulo.

---

## CAPITULO DOS

### INSTRUMENTOS E INSTITUCIONES DE DEFENSA DE DERECHOS HUMANOS

#### 1.- EVOLUCION DE LOS INSTRUMENTOS PROTECTORES DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL AMBITO INTERNACIONAL.

Haremos a continuación una brevísima mención del desarrollo de las instituciones protectoras de Derechos Humanos. Es también la historia de la evolución de la concretización de las exigencias de la dignidad humana.

##### a) ANTIGUEDAD REMOTA Y CLASICA. ( S. XVIII. a.c. al S. X d.c.).

Hablar de Derechos Humanos en los pueblos de las más remota antigüedad no es ciertamente posible. En civilizaciones como la Egipcia, Caldea, Asiria, Palestina o Persa, encontramos una estructura política, económica y social que hace imposible o impensable el concepto o la idea de los Derechos Humanos. El lugar y papel asignado al hombre o al ciudadano en estas sociedades fundamentalmente teocráticas era el de simples súbditos cuya vida se diluía y dignificaba en el engrandecimiento de la gloria del monarca al que servían.

---

En sus formulaciones normativas, en esta etapa el **Código de Hamburabi** recoge cierto contenido social, estableciendo, entre otras cosas, regulación de precios y límites a la esclavitud. Aparece también el **Decálogo** que previene el homicidio y el robo, lo que equivale a proteger la vida y la propiedad.

La cultura griega merece especial consideración aunque tampoco arribó a la idea de igualdad y libertad para todos los hombres (26). La **Polis** giraba en torno a la idea y vivencia del ciudadano libre, no del hombre libre, que decide el libre gobierno de su ciudad. Desarrolla el concepto de derecho natural, como **Sófocles** lo hizo ver en su **Antígona** percibiendo la existencia de leyes no escritas en virtud de las cuales, y no únicamente del derecho escrito, la justicia se medía.

En Roma se hereda en buena medida esta estructura mental e histórica que favorecía a la ciudad y al grupo de ciudadanos libres sobre el individuo mismo. El avance en materia de Derechos Humanos se realiza en y frente al ámbito del Derecho Positivo. Así, las **Leyes de las XII Tablas** (su instrumento jurídico positivo primigenio) a cada ciudadano romano otorga la libertad, la propiedad y la protección de sus derechos, pero en la llana realidad, sólo el paterfamilias era el único ciudadano romano con titularidad y cabal capacidad de ejercicio. Es decir, gozaba de un derecho absoluto sobre los miembros de la **domus**.

Por otra parte, con la instauración de la República en Roma se inician cambios relevantes en materia de garantías para el individuo. El gobierno autócrata de los **Patricios** (minoría social) cede ante las exigencias de la plebe, y reconoció de acuerdo con las **XII Tablas** igualdad y derechos políticos.

Durante el imperio romano (Siglos -31 al V D.C.) el arribo del cristianismo y la difusión de su filosofía basada en ideas revolucionarias y novedosas, imponen una cosmovisión diferente. El carácter absoluto de los derechos del paterfamilias sobre la **Domus** va perdiendo intensidad en favor de un derecho a la ciudadanía que adquirían todos los individuos libres del imperio ( por el **Edicto de Caracalla**) sin embargo, la esclavitud no desaparece .

## **b) EDAD MEDIA ( S. V al XV d.c.), RENACIMIENTO E ILUSTRACION ( S. XV al XVII ).**

Domina la filosofía del cristianismo sobre cualquier otra. Se retoman conceptos **iusnaturalistas** y se impregnan de las ideas cristianas, dando lugar al **humanismo cristiano** o al **Derecho Natural Divino**, donde destacan las ideas de **Santo Tomás de aquino** y **San Agustín**.

---

(22) Pensadores de la talla de **Aristóteles** llegaron a justificar la esclavitud en nombre de la propia Filosofía.

---

Para este último, la justicia de las leyes humanas deriva de su adecuación a la ley natural, que no es otra que el reflejo de la ley eterna. Santo Tomás retoma estas ideas y las plasma en la "Summa Teológica", con una visión estrictamente moral, y parte de que el hombre está hecho a imagen y semejanza de Dios, y que en la búsqueda de la plenitud de su ser, el propio hombre proclama la existencia de una ley natural que debe regir la conducta del ser racional hacia la obtención de sus fines vitales fundamentales.

El gran mérito de las nociones morales es haber concebido al Derecho como parte de la dimensión moral del hombre. Es a partir de esos principios morales impresos en la conciencia como deben buscarse las soluciones jurídicas. Por ello y para serlo, el Derecho debe ser justo.

¿ Edad de oscurantismo? Probablemente, pero es más objetivo afirmar que fue una época en la que se alcanzaron avances importantes y trascendentes en materias humanísticas, y sobre todo, se rescató el legado de la antigüedad clásica. ¿ Quién podría afirmar que los trabajos ya filosóficos, ya artísticos de San Agustín, Santo Tomás, Osorio, Salviano, Isidro de Sevilla, Juan de Salisbury, Buenaventura, Duns Escoto, Bacon, De Padua, De Occan y Dante Alighieri, entre otros no fueran fundamentales ? ¿ Quién podría descalificar la arquitectura, la pintura y la música medievales ?

Lástima en esta etapa de la condición del hombre, que es lo que aquí nos ocupa. Era un ser semi-libre, su situación se traducía en una servidumbre basada en el modo feudal de propiedad. Como indica Monique Lions...

" Al contrario del esclavo romano, el sirvo de la edad media tenía una personalidad. Podía poseer bienes muebles, y ejercía tanto la patria potestad como la marital. Pero este estado de sirvo constaba de incapacidades de derecho público, y de obligaciones múltiples ( entre las que la más gravosa era el census per capite o censo anual pecuniario)" (23) Es decir, tenían ciertos derechos.

No todos los hombres del medioevo se hallaban bajo la óptica y medida de los sirvos. La excepción se constituía con los mismos señores feudales, que en irónica historia sentaron las bases de las modernas Declaraciones de Derechos Humanos, haciendo obviamente reivindicaciones en beneficio propio.

En sus formulaciones normativas, esta etapa se inicia con el reconocimiento de ciertos derechos y prerrogativas a quienes formaban parte de un grupo o estamento social, o a quienes se encontraban en una situación particular, y revestían la forma de pactos, fueros, contratos o cartas entre los que mencionamos al Fuero o Pacto de León (1188) y el Fuero o Pacto de Guinea (1189).

Se menciona como el primer documento significativo que establece limitaciones de naturaleza jurídica al poder del Estado ( el Rey ) a la **Carta Magna de Juan Sin Tierra (1215)**, la cual impone junto con otros documentos medievales de similar naturaleza

---

(23) Citada por ALVAREZ LEDESMA, Mario, en "Esbozo histórico de los D.H., los D.H. en la Edad Media", artículo aparecido en "El Nacional", el 27 de enero de 1991.

---

aunque quizá de menor importancia (por ejemplo la Carta de Neuchatel de 1214) una esfera de inmunidad en favor de cierto grupo de individuos frente a las arbitrariedades que provenían de un irracional poder absoluto y divino de los gobernantes.

El **Bill of Rights** inglés (1689) postula la existencia de una serie de derechos y libertades frente al monarca, afirmados por el pueblo como inderogables.

Durante el Renacimiento se continúa con el rescate de los valores grecorromanos, que habían comenzado en la edad media. Se responsabiliza al hombre como arquitecto de su propio mundo, del orden social y de la historia que su albedrío genera. Esto revaloriza la idea del hombre, apuntalando su papel de emancipado de anteriores dependencias eclesiásticas o divinas. La explosión de humanismo pagano que practican Maquiavelo, Pomponazzi, tuvo también su expresión de humanismo cristiano y iusnaturalista, en pensadores como Moro, Vives, Petrarca, Pico della Mirandola y Ficino. La cultura renacentista sienta las bases del hombre como fin y no como medio que la filosofía kantiana heredó a la conceptualización contemporánea de los Derechos Humanos.

En la Reforma y el Renacimiento hay rasgos comunes, como el libre exámen y el sacerdocio universal. Las reformas protestantes volvieron la espalda a la tradición medieval en lo eclesiástico. Sin embargo la reforma, en su vocación inicial se opone al humanismo y en general al helenismo. Busca sobre todo encontrar las raíces de un cristianismo puro, sano y alejado de las veleidades que comporta el poder terrenal. Esto lo pensaba Lutero.

La Contrareforma es más que nada el renacer de la escolástica a la que los reformistas habían manifestado una dura oposición. Pero detrás de estos grandes movimientos espirituales, y con ellos, ¿ qué se estaba gestando en el ámbito estatal ? Lo siguiente:

Como telón de fondo hay una profunda transformación del Estado en los linderos de los siglos XVI y XVII. La dispersión de un poder central fuerte había actuado en favor de los señores feudales para que luego, como en cumplimiento de la ley del péndulo, se sucediese una restauración del derecho absoluto del Estado en función de las monarquías de derecho divino que se hicieron presentes y patentes en la décimoséptima centuria. El despotismo ilustrado fue el caldo de cultivo para las declaraciones de Derechos Humanos que se sucederían cien años después.

---

c) EPOCA MODERNA (S. XVIII y XIX).

El siglo de las luces ( S. XVIII) es también el siglo de la revolución, del cambio, de la caída de los mitos. El concepto de humanidad gira ciento ochenta grados. El derecho natural se explica ahora no en función de la divinidad, sino del hombre, porque es en el hombre mismo donde se origina dicho derecho que surge, afirmaba Rousseau, de la propia naturaleza humana.

En consecuencia por el sólo hecho de ser el individuo hombre, ya es titular de derechos eternos, inmutables e inalienables. En tal virtud, el régimen político ideal será aquel que proteja tales derechos. el fin y la legitimidad del Estado será, del mismo modo, la consagración y realización de los Derechos Humanos.

Surge por fin, y en ese siglo, la idea de los Derechos Fundamentales del ser humano. En ella se inspiró la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 (24), que en su preámbulo plasma fehacientemente el Sumus del concepto de Derechos Humanos cuando reza:

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

Cierto es, que la menos famosa Declaración de Derechos de Virginia (1776) es anterior a la francesa es también muy importante, aunque carece de la fuerza, trascendencia y sentido de universalidad de esta última. Sin embargo, es el primer documento de esta naturaleza que se aplica al primer Estado moderno del mundo, el actual Estados Unidos de América.

---

(24)La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano francés es hoy vigente a través de la remisión que a ella hace la Constitución de 1985.



---

El siglo XIX es el siglo del positivismo de las constituciones de los Estados, donde se asientan garantías individuales para los ciudadanos. Son de ello ejemplo modélico la constitución de Cádiz de 1812, la de Bélgica de 1831 y la francesa de 1848.

En México, los Derechos Humanos se han contemplado en todos sus documentos constitucionales, desde la Constitución de 1814, hasta las de 1824, 1857, y 1917.

#### d) EPOCA ACTUAL. ( S. XX).

A principios de este siglo, numerosas constituciones ampliaron el ámbito de los derechos humanos incluyendo además de los derechos civiles y políticos, los económicos, sociales y culturales, tal es el caso de la Constitución Mexicana de 1917, y después de la de Weimar (1919), la de España (1931) y la de la URSS (1936 y que no fué muy respetada), entre otras.

Para la Historia de los Derechos Humanos el siglo XX se mueve entre dos atroces guerras mundiales y una Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948. A partir de este año una más organizada sociedad de las naciones (actualmente ONU), junto con sus organismos, ha declarado multitud de convenciones y tratados que intentan velar por Derechos Humanos especiales.

Los Derechos Humanos se extienden a los pueblos, dando pie al nacimiento de los derechos llamados de la tercera generación o de los pueblos, o de la solidaridad, tales como el derecho a la paz, al desarrollo y a un medio ambiente sano. Se desarrolla un sistema de protección internacional con procedimientos y órganos especiales.

En esta etapa de INTERNACIONALIZACION, y a pesar de la existencia de esa multitud de declaraciones y convenios especializados, y de que el derecho internacional en su conjunto ha sufrido una profunda transformación que tiende progresivamente a institucionalizar y hacer obligatorios tribunales internacionales cuyas decisiones tienen ya fuerza vinculante, la lucha por los Derechos Humanos y la justicia es todavía una **asignatura pendiente**, una gran preocupación, ya que hay muchas cosas por hacer.

Huelga decir la enorme tarea que tenemos por cumplir. Más ardua todavía mientras los seres humanos no alcancemos a entender como las guerras presentes no recuerdan con insistencia el alcance de lo que un día escribió John Donne:

" Nadie es una isla, completo en sí mismo; cada hombre es un pedazo del continente, una parte de la tierra; si el mar se lleva una porción de la tierra, toda Europa queda disminuída, como si fuera un promontorio o la casa de uno de tus amigos, o la tuya propia; la muerte de cualquier hombre me disminuye, porque estoy ligado a la humanidad, y por consiguiente nunca hagas preguntar por quién doblan las campanas, doblan por tí".

#### e) LOS DERECHOS HUMANOS EN LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES.

En ellos, la mayoría de los países han consagrado aspiraciones mínimas y comunes de justicia y de paz tales como: la protección y preservación del medio ambiente y los recursos naturales, así como los derechos de los pueblos indígenas (para garantizarles la protección y promoción legal del desarrollo de sus lenguas, culturas, costumbres y formas de organización social), las cuales forman parte de la llamada tercera generación de los derechos humanos y que corresponde a los derechos de los pueblos o naciones.

Es importante señalar que, de conformidad con lo previsto en el artículo 133 de la Constitución mexicana, los derechos humanos previstos en los distintos instrumentos (pactos, convenios y tratados) internacionales suscritos y ratificados por México forman parte del orden jurídico de nuestro país, por lo que también deben ser obedecidos y respetados, ya que son parte de nuestra legislación. Si no, ¿ para qué se firmaron ? ¿ Para no quedar mal ante la comunidad de naciones ?

Existen diferentes tipos de documentos en materia de Derechos Humanos, cada uno de ellos tiene un función concreta y específica. Muchas personas, por ejemplo, le dan más importancia a las Declaraciones, cuando las que sí obligan jurídicamente son las Convenciones.

#### - LAS DECLARACIONES:

Describen y concretan el contenido de determinados derechos, su fuerza es solamente moral y se deriva del compromiso adquirido por los estados al integrar la ONU. Estas son:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- La Declaración de los Derechos del niño.
- La Declaración sobre la eliminación de la Discriminación Contra la Mujer.

- 
- La Declaración de los Derechos del Retrasado Mental.
  - La Declaración de los Derechos del impedido.
  - La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

#### - LOS PACTOS:

Son dos importantes acuerdos que concretan la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y establecen medidas obligatorias para los estados firmantes para hacer efectivos los derechos allí proclamados.

- Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

#### - LAS CONVENCIONES:

Definen el contenido de algún derecho o grupo de derechos y establecen sistemas para protegerlos y controles para velar su cumplimiento. Algunas de ellas son:

- Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio.
- Convención contra la tortura y otros Tratos o Castigos Crueles, Inhumanos o Degradantes.
- Convención sobre los Derechos de los Niños.

#### - LOS PROTOCOLOS:

Son documentos anexos a los distintos tipos de acuerdos destinados a garantizar el cumplimiento de éstos que regulan los procedimientos a seguir.

#### - LAS PROCLAMACIONES Y RECOMENDACIONES:

Son síntesis de alguna reunión sobre algún tema específico.

---

## **D) ORGANOS INTERNACIONALES DE PROTECCION DE DERECHOS HUMANOS.**

Una vez mencionados los instrumentos internacionales que tutelan los Derechos Humanos en general, se hace necesario conocer los organismos internacionales de defensa de estos derechos.

Estos organismos están regulados por los propios tratados internacionales y, son órganos judiciales que resuelven controversias suscitadas por la violación de Derechos Humanos.

Los organismos internacionales de Defensa de Derechos humanos son:

### **SISTEMA INTERNACIONAL.**

+ ) Corte Internacional de Justicia, regulada en:

- \* Los artículos 92 a 96 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, firmada el 26 de junio de 1945.
- \* El Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, firmado el 26 de junio de 1945.

+ ) Comité de Derechos Humanos, regulado en:

- \* Los artículos 28 a 44 de Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

+ ) Comisión de Derechos Humanos.

---

## SISTEMA INTERAMERICANO:

### a) Comisión Interamericana de Derechos Humanos, regulada en:

- Artículo 112 del Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos, firmado el 27 de febrero de 1967.
- Artículos 34 al 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

### b) Corte Interamericana de Derechos Humanos, localizada en:

- Artículos 62 al 69 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

## 2.- EVOLUCION DE LOS INSTRUMENTOS PROTECTORES DE DERECHOS HUMANOS EN MEXICO.

A continuación estudiaremos los antecedentes histórico-legislativos de nuestra Constitución y la evolución que dentro de la misma han tenido los Derechos Humanos.

### a) MEXICO COLONIAL:

Dentro del destacado espíritu de colonialismo , resalta (1523) Fr. Bartolomé de las Casas, quien exige el respeto de la voluntad nacional; censura la crueldad y abusos de encomenderos y conquistadores nombre del rey; procura para la Nueva España un Consejo de Indias, similar al "Consejo de Castilla" con el fin de resolver aquí los problemas de tierras.

Durante el reinado de Carlos V se rechazó la idea de la esclavitud de los indios, practicada desde los tiempos de Colón.

En 1501, fué enviado Nicolás de Ovando al Caribe para vigilar la conservación de la libertad otorgada a los indios, pero estos debían pagar tributos.

En 1511 Fray Antonio de Montesinos protestó contra los malos tratos a los indios, uniéndosele el Vicario Dominicó Pedro de Córdoba, saliendo a la luz pública el

---

problema moral -conquistadores y conquistados-, resultando de esta oposición las **Leyes de Burgos** de 1512, adicionadas en 1513, que consideraran al indio como un niño que necesita protección como habitación, alimentos, descansos, protección a la mujer embarazada, salario, inspección laboral, etc.

La **encomienda** fue una etapa de descarada esclavitud para los indígenas, en donde carecían de derechos. Hubo algunos intentos para protegerlos, como las **audiencias**, pero no lograron mucho.

Fue en realidad una figura transitoria, para organizar los nuevos territorios, cristianizar a los indios y recompensar a algunos de los conquistadores. A fines del S. XIV, la corona española tenía tres quintas partes de los indios en su poder.

El 23 de noviembre de 1718 se suprime la encomienda (con excepción de algunas correspondientes a los descendientes de Cortés).

El **repartimiento** es otra figura de la época, en la que ciertos indios tenían la obligación de prestar sus servicios remunerados a los españoles mediante el sistema de rotación, es decir, se repartían. En él habían algunas normas protectoras, como la prohibición de encarcelar a algunos indios por préstamos, la prohibición al patrón de dar anticipos de sueldos.

Un antecedente claro del control sobre funcionarios son los " <b>juicios residencia</b> " y los " <b>juicios de visita</b> ", que exigían una posible responsabilidad por violaciones de los funcionarios y de encontrarse éstas, procedían ante el Consejo de Indias.
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Durante la Colonia existieron los **pregones** en las calle de la Nueva España. Cualquier persona o víctima de agravio podía acusar y reclamar al funcionario responsable y así someterlo a juicio.

Los juicios de visita se realizaban en secreto, sin que el funcionario se enterara. Los "**visitadores**" realizaban el trabajo discretamente, y cuando el expediente ya estaba integrado se remitía al Consejo de Indias.

---

**b) MEXICO INDEPENDIENTE.**

**- CONSTITUCION DE LA MONARQUIA ESPAÑOLA ( CADIZ, 1812).**

Fue expedida en España y jurada en la Plaza de la Constitución de la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año.

Su parte dogmática está integrada por principios fundamentales de convivencia política. El artículo 4º, por ejemplo, compromete a la nación a "conservar y proteger las leyes sabias y justas, la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos.

Encontramos también protección a las siguientes garantías: Art. 287º.- No detención arbitraria, Art. 303º.- Abolición de la tortura, Art. 305º.- Individualizar las penas, Art. 371º.- Libertad de expresión e imprenta.

**- SENTIMIENTOS DE LA NACION (1813).**

El 14 de septiembre de 1813, Morelos publica lo que puede considerarse como el primer intento de Constitución para un México libre, en donde proclama, entre otros principios, la necesidad de moderar la indigencia y la opulencia, división de poderes, soberanía, ausencia de privilegios, abolición de la esclavitud y tortura, y administración tributaria más humana.

**- DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEXICANA (1814).**

Los llamados "Sentimientos de la Nación no son propiamente un antecedente legislativo franco de las garantías constitucionales que nos rigen, por que como es sabido, nunca entró en vigor en el México Independiente, pero sí contenía un catálogo importante de Derechos Humanos.

Estaba integrado por una parte dogmática y otra orgánica y procuraba la protección íntegra de los Derechos Humanos de igualdad, seguridad, propiedad, y sobre

---

todo, de libertad. De acuerdo a su Art. 24º este es el verdadero objeto y el fin primordial de las asociaciones políticas.

#### **- CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEL 4 DE OCTUBRE DE 1824.**

Nuestra primera Constitución Federal carece en su parte dogmática de la clásica declaración de Derechos del Hombre, debido a que dicha materia se dejó en manos de las legislaturas locales. Únicamente se limitó a plasmar algunas altas ideas liberales, tales como la libertad de escribir, imprimir y publicar ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación ( arts. 5º y 161 ); se prohibía la confiscación de bienes (art. 147 ), prohibía leyes retroactivas, prohibía detener sin indicios o pruebas, etc.

Esta Constitución, consideran algunos tratadistas, tuvo gran influencia de la de Estados Unidos, casi una copia, y tiene la particularidad de que las Garantías Individuales de naturaleza penal contenidas en sus artículos 146 al 152 se encuentran incorporadas en nuestra Constitución vigente.

#### **- LAS SIETE LEYES DE 1836.-**

Estas reflejan alta influencia europea, con un alto sentido centralista, abandonando el federalismo, la plutocracia, la intolerancia religiosa, etc. La Ley primera, art. 2º establece en siete fracciones el primer catálogo organizado de Garantías. Entre ellas, podemos mencionar: las formas en que podían ser aprehendidos, privados de la propiedad, etc.

#### **- CONSTITUCION FEDERAL DEL 5 DE FEBRERO DE 1857.**

En esta Constitución se reflejan los principios de la Declaración de los Derechos y deberes del Hombre y el Ciudadano francesa.

Estableció una marcada distinción entre Derechos del Hombre y Garantías Individuales, refutando los primeros como derechos naturales, y los segundos como restricciones a la autoridad. Contenía un catálogo muy amplio de Garantías, muy similar al actual, pero sin plasmar aún los Derechos Sociales que marcaron en 1917 la vanguardia de México en ese ámbito.



---

### 3.- LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MEXICANOS

#### a) LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CONSTITUCION DE 1917.

Dentro de esta corriente universal de ampliación del marco de los Derechos Humanos, México ha hecho su propia historia, consagrando en la Constitución Política los Derechos Sociales en el orden jurídico, estableciendo límites y responsabilidades para el Estado, y facultando a los individuos en lo civil, político, económico y cultural, a fin de responder a las necesidades de la existencia humana, y promover un desarrollo pleno, tanto en lo material como en lo espiritual.

#### b) DERECHOS HUMANOS Y GARANTIAS INDIVIDUALES. (25)

El concepto de Derechos Humanos es más amplio que el de Garantías Individuales y Sociales. Los únicos Derechos Humanos exigibles en nuestro país jurídicamente son los que se encuentran positivados en nuestra Constitución, y los que se contienen en los diversos instrumentos internacionales que México ha suscrito para ampliar el marco de estos Derechos.<sup>(26)</sup>

### 4.- DERECHOS INDIVIDUALES Y DERECHOS SOCIALES.

El pueblo mexicano, al través de varias luchas civiles y sociales en el desarrollo de su historia, ha logrado que los derechos humanos se establezcan en las distintas constituciones que lo ha regido.

Concretamente, en la Constitución de 1917 que, con muchas reformas aún se encuentra en vigor en nuestro país, se establecen de manera específica los Derechos Humanos, pudiendo distinguirse - de manera similar a lo que ocurre en el ámbito internacional con las llamadas Tres Generaciones de Derechos Humanos- aquellos que tienen un carácter individual, de los derechos sociales y los derechos de los pueblos o

---

(25) Ver anexos.

(26) "La Declaración Universal de Derechos Humanos sintetiza el primer conjunto de Derechos que la mayoría de las naciones reconoce que deben ser respetados sin límites de fronteras." SARRE IGUINIZ, Miguel. Guía del Policía, AMNU y CNDH, México, 1992. pp. 5

---

comunidades. Todos son Derechos Humanos, ya sea a manera de Garantías Individuales o Sociales.

No se distingue si benefician a una persona o a una comunidad. Como se explicó en el numeral 10, inciso (B) de este capítulo, el concepto de derechos Humanos es muy amplio, más amplio que el de Garantías Individuales y Sociales, inclusive.

#### a) DERECHOS INDIVIDUALES.

Los derechos individuales son aquellos que protegen la vida, la libertad, la igualdad y la integridad física de cada hombre o mujer, así como sus cosas o propiedades. La Constitución mexicana establece estos derechos principalmente, en sus primeros 29 artículos y los denomina "garantías individuales". Cabe señalar que desde las primeras proclamas en favor de nuestra independencia durante la segunda década del siglo XIX y los ordenamientos constitucionales de 1857-, se contemplaron este tipo de derechos.

Los Derechos Individuales tienen marcadas diferencias con los sociales. Son de carácter **absoluto**, es decir, no debemos suspenderlos ni restringirlos nunca, ni siquiera con el pretexto de que no se tienen otros recursos para desarrollar sus actividades, como es el caso de la policía,<sup>(27)</sup> ni aduciendo que se sacrifican para satisfacer un Derecho Social o un interés de la colectividad. En la medida que se respetan los Derechos de cada uno, se respetan los Derechos de todos.

#### b) DERECHOS SOCIALES.

Pero, para asegurar el bienestar tanto individual como colectivo, no basta con asegurar al ciudadano su propia esfera de libertad. Es necesario que el gobierno asuma sus responsabilidades para alcanzar el bien común. Así, se consagran los Derechos Sociales, los cuales, además de las características de las que tratadistas como el maestro Noriega Cantú hablan, tienen un carácter relativo o su **satisfacción progresiva**.

No es demagogia constitucional hablar de Derechos Sociales. Su realización depende de la capacidad que el Estado tenga para satisfacer estos derechos conforme a la organización y recursos del Estado, de las necesidades económicas, sociales y culturales (como salud, alimentación, vestido, vivienda, seguridad social) y solo está obligado a actuar hasta donde sus posibilidades razonablemente se lo permitan. Estos actos deben

---

(27) SARRE IGUINIZ, Miguel. "Guía del Policía", CNDH, México, 1992, p. 8.

---

ser siempre en beneficio del pueblo y los servidores públicos que los realizan deben ceñirse en sus actuaciones a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.<sup>(28)</sup>

México fue el primer país que previó en su Constitución los derechos sociales (posteriormente seguirían su ejemplo Alemania, a través de la Constitución de Weimar de 1919, y la entonces Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas en 1921, así como muchas otras), a efecto de proteger a los grupos sociales más débiles y necesitados (como los obreros y los campesinos) a fin de paliar y eliminar, en la medida de lo posible, las desigualdades, injusticias y diferencias sociales y económicas.

## **5.- LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO. FUNCIONAMIENTO CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

### **a) Vías formales o Jurisdiccionales y no jurisdiccionales de control de la legalidad.**

Aun cuando normalmente la Constitución y las leyes son cumplidas y respetadas de manera voluntaria por los miembros de la comunidad, para el caso de que no fuera así, la propia Constitución y demás leyes establecen diversos medios y organismos para hacer que los derechos humanos sean respetados y permitirnos su disfrute, previendo incluso sanciones para las autoridades o servidores públicos que los violen. Podemos hablar de dos principalmente:

- ) Vías formales o jurisdiccionales de control de la legalidad
  
- ) Vías No Jurisdiccionales de control de la legalidad.

---

(28) Ideas contenidas en los artículos 39 y 109 Constitucional, que deberían tener en cuenta todas las autoridades y servidores públicos.

---

-) **Vías formales o jurisdiccionales de control de la legalidad.**

Dentro de nuestro marco jurídico se previenen **vías formales o jurisdiccionales de control de la legalidad**, que tienen un carácter predominantemente procesal, en estricto sentido, como lo es el Juicio de Amparo, que es y seguirá siendo la columna vertebral del aparato de justicia de nuestro país. Este procede contra leyes o actos de la autoridad que violen garantías individuales, es de carácter jurisdiccional y obliga a restituir al particular la garantía violada.

El amparo, sin embargo, a pesar de su alto índice de efectividad presenta lagunas y problemas técnicos, derivados algunos de su complejidad, que obstaculizan la justicia y desaniman a muchas personas que ven violados sus Derechos Humanos a acudir a él.

-) **Vías no jurisdiccionales de control de la legalidad.**

No solo mediante la realización de un proceso se pueden resolver conflictos. Una nueva corriente con gran empuje de la sociedad civil pugna por más controles, naciendo así los sistemas no jurisdiccionales que se suman a los sistemas contemporáneos procesales.

Dentro de estas encontramos a aquellos organismos o instituciones que reciben **QUEJAS** de particulares por actos u omisiones de las autoridades o servidores públicos que lesionen sus Derechos Humanos ( como el Ombudsman ), y mediante un procedimiento breve, sencillo y gratuito, concilia o emite documentos de no responsabilidad o Recomendaciones públicas, autónomas y no vinculatorias. Son no jurisdiccionales por que no obligan jurídicamente a quien han dirigido sus resoluciones al cumplimiento de ellas. La sanción jurídica no obliga.

Además del Ombudsman, se considera e incluye como vía No Jurisdiccional a la labor realizada por los Organismos No Gubernamentales de Derechos Humanos y el procedimiento investigatorio de la SCJN.

**b) Instrumentos de solución de conflictos jurídicos contenidos en la constitución.**

Los cinco instrumentos consagrados en nuestra Constitución para su defensa o para la justicia Constitucional establecidos por ella misma, se adecúan al esquema planteado anteriormente, y son:

- 
- El Juicio Político ( arts. 109 y 110 Const. )
  - Las Controversias Constitucionales ( art. 105 const. )
  - El procedimiento Investigatorio de la SCJN (art. 97 Const.)
  - El Ombudsman ( apdo. "B" del art. 102 )
  - El Juicio de Amparo ( arts. 103 y 107 Const. )

## 6.- EL JUICIO DE AMPARO.

La defensa de los Derechos Humanos no es nueva en nuestro país. Desde hace siglo y medio México aporta al mundo jurídico una institución que ha sido pionera y ha servido de ejemplo no solo a nuestros hermanos de Iberoamérica, sino de algunas partes del mundo.

Las ideas del ilustre abogado campechano (29) Manuel Crescencio Rejón y de Don Mariano Otero hacen hoy que el juicio de Amparo sea y siga siendo la columna vertebral del aparato de justicia de nuestro país.

El Juicio de Amparo está regulado en nuestra Constitución en los artículos 103 y 107 y en su ley reglamentaria, y su procedimiento se lleva ante el Poder Judicial de la Federación. Se trata de un medio de defensa cuya finalidad es proteger a los individuos contra:

- Actos de autoridad que violen sus garantías individuales, es un instrumento jurídico que sirve para mantener el orden constitucional.
- Leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.
- Leyes o actos de autoridad de los Estados que invadan la esfera de la autoridad federal.

---

(29) Manuel Crescencio Rejón nació en Bolonchén - hoy de Rejón - Campeche. La confusión surge, para quienes lo consideran yucateco, con que en aquel tiempo, Campeche era parte de Yucatán.

---

El Juicio de amparo no procede contra actos de particulares. Como veremos más adelante, la CNDH, y en general el Ombudsman en el mundo tampoco actúan en estos casos.

Una de sus grandes diferencias con el Ombudsman, es que el Amparo es un medio Jurisdiccional o formal de control Constitucional, es decir sus resoluciones tienen un carácter coercitivo, vinculatorio, las resoluciones del Ombudsman no. (30)

## **7.- ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES DE PROTECCION DE DERECHOS HUMANOS (ONG'S).**

Paralelamente al surgimiento de órganos e instituciones gubernamentales de protección de Derechos Humanos, o tal vez antes, la sociedad civil se ha visto en la necesidad de organizarse para hacer frente a las arbitrariedades, abusos, excesos, o a veces indiferencia de las autoridades o de los servidores públicos.

De esta forma surgen y nacen los hoy llamados **Organismos no Gubernamentales de Derechos Humanos (ONG'S)**.

La Organización No Gubernamental de derechos Humanos más antigua de que se tiene conocimiento es la Federación Internacional de Derechos Humanos, creada en París en 1922. Después de la Segunda Guerra Mundial, se conocen las primeras ONG'S como tales, y como ejemplo tenemos a Amnistía Internacional, Americas Watchs, y la Asociación Pro- Derechos Humanos de España.

El desarrollo, madurez y proliferación de estos organismos data de los años setentas, y su consolidación se expresa en su permanencia y en la búsqueda de coordinación permanente con organismos similares para formar redes.

Las ONG'S surgen del trabajo y la preocupación de ciudadanos independientes que encuentran en la defensa y promoción de los Derechos Humanos un pilar fundamental para el avance en el proceso de democratización de la sociedad. Una de las primeras críticas que se le pueden hacer a estos organismos es precisamente que no cuentan con un nombre propio, no se ha podido desligar de lo Gubernamental y su denominación es una negación.

Estas agrupaciones provienen de la sociedad civil, y sus tareas se desempeñan en forma independiente al gobierno. Sus propósitos se inscriben en la promoción y defensa de los Derechos Humanos en cualesquiera de sus expresiones: **Denuncia, Defensa Legal, Educación, Investigación, Promoción y Difusión**, entre otras.

(30) Ver Anexos.

---

Guillermo Domínguez Yáñez (31) recogió algunas de sus características:

- Su composición tiende a ser pluralista.
- Son Organismos de concertación.
- Su organización y funcionamiento interno debe ser democrático.
- Es indispensable que las ONGs no respondan a intereses partidistas o políticos.
- Deben mantener en forma permanente comunicación con los diversos sectores de la sociedad civil, las organizaciones políticas y las autoridades gubernamentales.
- Quienes las dirigen deben estar atentos para lograr los objetivos de su constitución y por la vigencia de los derechos Humanos en el país y en el mundo.
- Son entidades privadas, sin fines de lucro, con alcances regionales, nacionales e internacionales. Algunas incluso logran de algún tipo de status consultivo en organismos intergubernamentales, en especial en la Organización de Naciones Unidas.
- Se constituyen en base a determinados principios respecto de los cuales existe consenso universal.

Aún cuando la lucha de las ONG's no persigue fines políticos, su lucha sí lo es, puesto que se da frente al Estado, quien es gran responsable en que el orden jurídico y los Derechos Humanos se respeten y sean vigentes. Muchos de los casos de violaciones de Derechos Humanos que atienden ONGs se refieren a problemas políticos.

El tipo de ONG' de que se trate, varía en razón de diversas causas, ya que no todas pueden ocuparse de todas las materias o clases de Derechos Humanos que contiene, por ejemplo, la Declaración Universal. Podríamos decir que hay básicamente tres clases de ONGs:

- Por área geográfica: Internacionales, regionales, nacionales y locales.

---

(31)DOMINGUEZ YAÑEZ, Guillermo. El papel de las Organizaciones Civiles en la Promoción y defensa de los Derechos Humanos, México, fotop. 1991, p.7

---

-A partir de la actividad que desempeñan en la defensa y promoción de los Derechos Humanos.

-Según el tipo de población o actividad a que dedican sus servicios.

Es de primordial importancia que las ONG's tengan **credibilidad**, por lo que es indispensable que el organismo que denuncie, lo haga sobre hechos acreditados completamente. La credibilidad, señala Hugo Frurling (32), sería su principal arma frente a otros organismos, gobiernos, o frente a la comunidad de Derechos Humanos.

Quisiera señalar además que, en mi opinión, las ONG's presentan grandes ventajas sobre los organismos gubernamentales: No tienen límite en sus actuaciones, siempre y cuando no afecten los Derechos de terceros.

Esto quiere decir que al igual que un Ombudsman, ellos pueden recibir quejas y emitir recomendaciones. En cuanto a la materia, su competencia es ilimitada, tienen su propia organización, enfocan sus baterías hacia la problemática más apremiante en la región, pueden organizar foros en lo que la "línea" sea que no hay línea, y puedan hablar libremente de la problemática de Derechos Humanos del país, se pueden integrar con personas que realmente crean en la causa, no como puede suceder en organismos gubernamentales en los que algunos burócratas solo van por el sueldo y sin estar identificados con la causa, entre otras cosas.

En México, durante los últimos años ha habido un gran auge de estos organismos. Después del movimiento estudiantil del '68 hubo necesidad de ventilar más el ambiente político y social. Los gobiernos recientes han hecho varios intentos por controlar la situación, promoviendo reformas políticas, abriendo espacios para otras fuerzas y movimientos populares.

Que quede claro que estas no son solamente concesiones gubernamentales. La sociedad civil se da cuenta día a día de que una manera de ganar y abrir más y más espacios es precisamente, presionando de manera organizada, y lo está haciendo. Esta gran cruzada por los Derechos Humanos en la que participan hoy las ONG's decididamente, contribuye para que en nuestro país se dé un impulso necesario al perfeccionamiento de nuestra democracia. "Su reto fundamental es la creación de una nueva cultura política y de la democracia". (33)

Algunas de las ONG's más importantes que funcionan en nuestro país son:

---

(32) FRURLING, Hugo. "Los Movimientos de Derechos Humanos en América Latina, Identidad, Diversidad y estrategias", S.P.I., p. 32-50.

(33) VIVIESCAS MONSALVE, Fernando. "Las ONG's". Revista "Perfiles liberales", Edit. Nomos, año 6, número 27, 1992, Bogotá, Colombia.



- 
- Eureka.
  - Amnistía Internacional.
  - Academia Mexicana de Derechos Humanos.
  - Asociación Mexicana para las Naciones Unidas.
  - Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vittoria
  - Servicio de Paz y Justicia de América Latina.
  - Comisión Mexicana de Solidaridad y defensa de derechos Humanos.
  - Comité Popular cristiano "Pueblo Nuevo".
  - Comisión Mexicana de Derechos Humanos.

## 8.- LA INSTITUCION UNIVERSAL DEL OMBUDSMAN.

A través de la historia ha sido un verdadero anhelo el vivir en estados de derecho justos. Sin embargo, en algunas épocas, los gobernantes han ejercido el poder en forma ilimitada, propiciando situaciones irrazonables, arbitrarias e injustas. Surge así el derecho de los gobernados de contar con medios de defensa o de control adecuados para que los individuos frente a las autoridades gocen de la protección que todo sistema jurídico debe otorgarles.

Uno de estos medios que ha tenido tanto éxito, fué ideado en Suecia hace muchos años, y se trata de una figura que por su excelencia ha destacado en el mundo entero: el **OMBUDSMAN**.

**Ombudsman** es un vocablo de origen sueco, cuyo significado literal es el de "persona que hace trámites". Denota a una persona que actúa por cuenta de otra sin tener un interés personal o propio en el asunto en el que interviene. (34) En la práctica se le ha dado también el significado de "representante" o "mediador", y en muchos casos se le identifica como el "Defensor del Pueblo". Ha recibido muy diversos nombres en las diversas legislaciones, tales como Comisionado Parlamentario, Médiateur, Abogacía Popular, Promotor de la Justicia, Procurador de Derechos Humanos, etc.

---

(34) NILSSON, PER-ERIK. "El Ombudsman, defensor del pueblo ¿o qué?"; La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la Institución del Ombudsman en Suecia, México, UNAM, 1986, p. 9.

---

Este vocablo se aplica a una institución jurídica existente en más de 50 países, y aunque más de 300 órganos e individuos se califican como Ombudsman, no todos ellos satisfacen plenamente sus características.

#### a) ANTECEDENTES. EL OMBUDSMAN SUECO.

El antecedente de esta figura se sitúa en el Siglo XVI, con la creación del "Preboste de la corona" por el Rey. Carlos XII en el Siglo XVIII instituye un Konunges Hogsta Ombudsman, "para ejercer una función de supervisión general a fin de asegurar que las leyes y reglamentos fuesen cumplidos y que los servidores públicos efectuaran sus labores debidamente" (35)

En 1719, por cambios en las relaciones de poder, se denomina Justitie Kansler (Canciller de Justicia), y a partir de 1776, el parlamento decide que ya no lo nombrará el Rey, sino los Estamentos.

Después de una etapa en donde vuelve a depender del Rey, la nueva Constitución de 1809 institucionaliza por primera vez la figura del Ombudsman, transformándola en un órgano nombrado por el Parlamento, con una doble finalidad que conserva hasta nuestros días:

- Supervisar el funcionamiento de la administración, y
- Defender los Derechos Públicos Subjetivos y legítimos intereses de los ciudadanos frente a la administración.

En 1976 se modifica de nuevo no el concepto ( como dice Consuelo Ornelas Barbosa ) (36) sino su estructura, estableciéndose cuatro Ombudsmen, uno de los cuales actúa como Presidente, y dirige las labores administrativas, coordinando además las actividades de los otros tres.

---

(35) BEXELIUS, ALFRED. Citado por Magdalena Aguilar Cuevas en "El Defensor del Ciudadano (Ombudsman)", UNAM, -CNDH, México, 1991, p.22.

(36) ORNELAS BARBOSA, Consuelo. Curso Interno de Actualización en Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, 1993, p.186

---

b) DEFINICION.

Esta institución a la que se le ha denominado también "Magistratura de Opinión, de Persuasión, o de Convicción" ha sido definida por la Internacional Bar Association (IBA) de la siguiente manera:

**"OMBUDSMAN es un cargo previsto en la Constitución o por acción de la Legislatura o el Parlamento, que encabeza un funcionario público de alto nivel, el cual debe ser independiente y responsable ante la legislatura o parlamento, cuya labor consiste en recibir Quejas provenientes de personas agraviadas en contra de oficinas de la Administración Pública, o bien que actúen por moción propia, y quien tiene poder para investigar, así como para recomendar acciones correctivas y publicar informes " (37)**

Héctor Fix Zamudio la define como "el organismo autónomo, cuyo titular es designado por el legislativo, por el ejecutivo o por ambos, con la función esencial de fiscalizar la actividad administrativa,, gestionar la pronta resolución de las cuestiones planteadas, y de no ser posible, investigar dichas impugnaciones, para que, si se considera que se han afectado indebidamente los intereses legítimos de los propios reclamantes, formular recomendaciones no obligatorias a las autoridades respectivas, con el objeto de lograr la reparación de las citadas violaciones, presentar informes públicos especiales y periódicos sobre las cuestiones investigadas y sugerir reformas y modificaciones a las prácticas, los reglamentos y las leyes administrativas, para una mejor prestación de los servicios públicos". (38)

El Doctor Jorge Carpizo nos dice que "el Ombudsman es un organismo cuyo titular es un funcionario público de alto nivel, quien actúa con independencia pero es responsable ante el poder legislativo, recibe quejas en contra de autoridades y funcionarios, las investiga y emite recomendaciones y periódicamente rinde un informe público sobre el cumplimiento o no de sus recomendaciones y sugerencias" (39)

---

(37)BERNARD, Frank. "The Ombudsman Revisited", *Internacional Bar Journal*, Estados Unidos de Norteamérica, Mayo de 1975, p.50

(38)FIX ZAMUDIO, Héctor. "Protección Jurídica de los derechos Humanos", *Colectión Manuales*, 1991/5, CNDH, México, p.218.

(39)CARPIZO MC GREGOR, Jorge. ¿Qué es la CNDH?, CNDH, México, 1991, p.16.

---

### c) PRINCIPIOS BASICOS.

#### - TAREAS:

Joaquín Rufz Jiménez, primer Defensor del Pueblo de España, sintetizó en tres grandes apartados las tareas del Ombudsman:

- I.- Recibir y atender Quejas de la ciudadanía.
- II.- Mediar entre gobernantes y Gobernados.
- III.- Promover el cambio.

#### - INDEPENDENCIA Y AUTONOMIA.

Debe ser independiente de los poderes estatales y funcionar de manera autónoma. ¿ Por qué ? Por que precisamente se va a encargar de señalar fallas de órganos propios de la administración pública, a pesar de que la propia institución pertenezca a esta. Si no, sus resultados no serán eficaces.

Este es uno de los puntos más cuestionados, y yo opino que a pesar de que pertenezca al aparato gubernamental puede ser independiente si se prevén para él los mecanismos jurídicos que garanticen esa independencia. De esta manera, lo que debe ser independiente y autónomo es el procedimiento de resolución de los casos y las propias resoluciones que el organismo emita. No puede desligarse completamente del aparato gubernamental y menos del Estado como muchos pretenden, ya que este es un concepto absoluto y necesariamente todo está dentro de él.

Yendo más allá diría que, lo más importante de la independencia me parece que no es solamente el que se encuentre consagrada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que se dé en la práctica.

#### - NOMBRAMIENTO POR CUALQUIER ORGANO DEL GOBIERNO.

En razón de quien lo nombra, el Ombudsman puede ser:

- \* Parlamentario: Lo nombra el poder legislativo.
- \* Ejecutivo: Lo nombra el Presidente.

- 
- \* Judicial: Lo nombra el titular.
  - \* Mixto: Un poder nombra y el otro ratifica. Como ejemplo de éste, tenemos el caso de México.

#### **- ANTIBUROCRATISMO Y ANTIFORMALISMO. MEDIOS DE ACCESO MUY SENCILLOS.**

En muchos países, como en México, nacen a pesar de que ya existen instituciones protectoras de Derechos Humanos. Sin embargo surgen para complementar estas, y para intervenir en casos en los que los medios tradicionales presentan lagunas o deficiencias, o a donde por ser instituciones demasiado técnicas, el ciudadano común y corriente tiene problemas para acceder.

Por ello, deben ser instituciones que faciliten el acceso de cualquier ciudadano, que resuelvan los problemas más apremiantes rápidamente, que sus procedimientos sean sencillos y comprensibles para cualquiera. Su formalismo debe ser el mínimo requerido para garantizar que se emite una resolución responsablemente.

#### **- APARTIDISMO.**

Independientemente de la discusión política que se viva en el país de que se trate, el Ombudsman debe atender por igual las quejas de los ciudadanos. Si el Ombudsman interviene en la discusión política, corre el riesgo de perder credibilidad, y sobre todo, su fuerza moral que es tan importante para que sus resoluciones sean acatadas. Lo único que le debe interesar es el conservar el Estado de Derecho.

#### **- GRATUIDAD.**

Son precisamente las clases más necesitadas, las más humildes, las que son más vulnerables a los abusos por parte de las autoridades, y de cualquiera. No fácilmente tienen acceso a los órganos que imparten y administran justicia que en muchos de los casos, aún cuando deben ser gratuitos, no lo son. Es muy importante no solo que se establezca en la ley la gratuidad de la institución, sino que se dé en la práctica. Verbi gratia, el amparo es cada vez más técnico.

#### **- COMPETENCIA.**

Como ya lo hemos mencionado en la Definición de la institución, esta actúa contra actos u omisiones de autoridades o servidores públicos, o de quienes sin tener esta

---

investidura actúan como tales. Dichos actos, generalmente de naturaleza administrativa, lesionan o violentan derechos Humanos.

**- SUS RECOMENDACIONES SON PUBLICAS, AUTONOMAS Y NO VINCULATORIAS.**

Este es uno de los rasgos distintivos más importantes de la institución, ya que le permiten romper con los sistemas jurídicos tradicionales. Sus recomendaciones son solo sugerencias. En caso de que obligaran, entonces ¿ Para qué los jueces ?

**- DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION GUBERNAMENTAL.**

Para garantizar el que cuenten con la información necesaria para resolver las Quejas, los organismos y las instituciones que se encuentren dentro de la competencia del Ombudsman deben prestar toda la ayuda que éste necesite para resolver con celeridad. No puede concebirse un Ombudsman que no tenga acceso a los expedientes, informes y a toda clase de información que le sea indispensable. En el caso de los poderes judiciales, el secreto judicial se rompe y se exceptúa para el Ombudsman.

**- PUBLICIDAD.**

Generalmente los informes del Ombudsman son anuales. Estos deben rendirse no solo a los poderes del país, sino a la opinión pública. Este es el medio idóneo para incrementar la confianza de la sociedad, lo cual será directamente proporcional al número de Quejas que le lleguen, e influirá en su contenido enriqueciéndolo.

Además de estas características, cada país adecúa y adapta los principios básicos de la institución a sus propias condiciones, y la enriquece con rasgos particulares, como es el caso de México, que veremos más adelante.

Es muy importante, además, que todo lo anterior esté claramente previsto en los ordenamientos jurídicos que contemplen a la institución.

---

## CAPITULO TRES

### EVOLUCION DEL OMBUDSMAN EN MEXICO

#### 1.- SITUACION ACTUAL DE DERECHOS HUMANOS EN MEXICO.

En algunos países nos cuestionan y se sorprenden de ver cómo nuestro Ombudsman nacional atiende, en su mayor esfuerzo, casos de asuntos que corresponden a la primera generación de Derechos Humanos (tortura, detenciones arbitrarias, etc.), cuando en países desarrollados como Suiza, etc. ya se encuentran sus Ombudsman tutelando derechos inclusive de tercera generación.

En un país como esos, un solo caso de detención arbitraria puede llegar a a costarle el puesto, inclusive al Procurador General, y en México se tienen que dar cientos de ellos para que esto pueda suceder.<sup>(40)</sup> Necesitamos más respeto a nuestros derechos básicos y a las Garantías Constitucionales. En la medida que ésto se dé, podremos avanzar hacia mejores niveles de justicia, de protección de Derechos Humanos.<sup>(41)</sup>

A continuación presento una gráfica en donde combino varios elementos que nos pueden ayudar a conocer desde este punto de vista el lugar en que nos encontramos en nuestro país en cuanto a violación a Derechos Humanos.<sup>(42)</sup>

---

(40) Mucho se comentó en todos los diarios a partir del 4 de enero de 1993, que la salida del entonces Procurador general de la República se debió en gran parte a las recomendaciones de la CNDH.

(41) Ver anexos.

(42) Ver Anexos.

---

## 2.- ANTECEDENTES DE LA CNDH.

El establecimiento del Ombudsman en países como el nuestro no ha sido fácil, ya que se le ha considerado como una institución ajena a la tradición jurídica de nuestros sistemas. Si bien los primeros antecedentes del Ombudsman en México no son herederos directos del Ombudsman sueco de 1806, sí tienen un origen común: el alto grado de vulnerabilidad e indefensión de grandes sectores de la sociedad, en especial de los grupos más humildes y necesitados, y desde luego, la necesidad de más y mejor impartición de justicia.

### a) LEY DE PROCURADURIAS DE POBRES (1847).

La Ley número 18 del Congreso del Estado de San Luis Potosí, expedida el 5 de Marzo de 1847, a iniciativa del Lic. Ponciano Arriaga, ilustre abogado del siglo pasado, estableció las Procuradurías de Pobres.

Dichas instituciones fueron previstas para pailar y remediar manifiestas injusticias sociales, defender a los desamparados de éstas y de los atropellos y excesos cometidos por algunas autoridades y agentes públicos, teniendo también la misión de mejorar la condición de personas pobres, favoreciendo su ilustración y bienestar.

Esta Ley, en sus 20 artículos, consagra una verdadera institución protectora de Derechos Humanos. Establecía tres Procuradores nombrados por el Gobierno, facultados para recibir QUEJAS y pedir pronta e inmediata reparación contra cualquier exceso, agravio, vejación, maltratamiento o tropelía que las personas sufrieran en el orden judicial, político o militar por parte de alguna autoridad, funcionario o agente público.

Podían recibir quejas por escrito o verbales, actuaban también de oficio, realizaban visitas a juzgados, oficinas públicas, cárceles, etc., buscando indicios de abusos por parte de autoridades. Sus resoluciones tenían coercitividad, y disponían de la imprenta del Estado para hacer del conocimiento público sus recomendaciones.

Así mismo, en su artículo 13, establecía el deber de las autoridades de auxiliar y proteger a la institución a fin de que pudiera corresponder a su objeto, e incluso, en su artículo 15, se contempla la estructuración de un reglamento interno.



---

**b) EL OMBUDSMAN JUDICIAL PREVISTO EN EL ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL DESDE 1917.**

De acuerdo con Juventino V. Castro (43), y coincidiendo con el jurista, político y diplomático Antonio Carrillo Flores, al decretarse la Constitución que actualmente nos rige, dentro del artículo 97 se crean unos comisionados especiales, cuya similitud con el Ombudsman escandinavo es patente y cuyo origen no es de nuestro conocimiento cabal, pero es indudable que quien lo incrustó debe haber tenido una alta instrucción política, jurídica y social.

Antes de la reforma política de 1977, el párrafo tercero del artículo 97 establecía:

"La SCJN nombrará a algunos de sus miembros o a algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designará a uno o varios comisionados especiales cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, o alguna de las Camaras de la Unión, o el Gobernador de algun Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún Juez o Magistrado Federal o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna Garantía Individual, o la violación del voto público o algún otro delito castigado por la Ley Federal".

Actualmente el Artículo 97 Constitucional, a pesar de algún punto aclaratorio en los párrafos cuarto y quinto, conserva la posibilidad de que la SCJN:

+ Nombre comisionados especiales.

+ Que estos actúen de oficio o a instancia de autoridad legalmente prevista solicite su intervención.(44)

+ Que investiguen conductas de jueces o Magistrados Federales.(45)

+ Que investiguen hechos que constituyan una grave violación de una Garantía Individual o del voto público.(46)

---

(43) Comentarios hechos en su ponencia "El Ombudsman Judicial" que tiene como único dato de referencia Noviembre de 1991.

(44) La intervención de la SCJN en este sentido ha sido casi nula. La primera y única vez que la ha ejercido produjo resultados positivos. Esto fue en los primeros días de Enero de 1946 a petición del Partido Acción Nacional (PAN), debido a los trágicos acontecimientos de Guanajuato. Por una resolución de mayoría de 20 Ministros contra uno, y en virtud del estudio del eminente constituyente, constitucionalista y Ministro Don Hilario Medina, el Pleno resolvió que en el caso hubo violación de Garantías Individuales del voto público, y la comisión de delitos del orden federal. esta resolución fue enviada al Presidente de la República y al gobernador del Estado de Guanajuato.

(45) Esta función se incorpora en los informes de los Ministros Visitadores. Recordamos el caso Brown-Díaz de Acapulco, Guerrero, en 1988.

(46) Aunque en lo personal, y como lo considero en el capítulo primero, creo que la mínima violación de Garantías es grave. Este calificativo debe significar que no se trata de cualquier violación de Garantías Individuales, por que para remediarlo bastaría el Juicio de Amparo, sino una violación que cause alarma en la opinión pública. Su origen está en la intervención de la Corte en los

---

Desde el caso de León Guanajuato a la fecha, la SCJN se ha negado sistemáticamente a nombrar comisionados especiales para llevar a cabo las tareas que indica el artículo 97 constitucional, pero queda constancia de que al menos en una ocasión particular existió en nuestro país un Ombudsman Judicial.

**Es a partir de la década de los 70's cuando en nuestro país empiezan a surgir organismos gubernamentales de protección de Derechos Humanos. Haremos a continuación una breve relación de algunos de ellos:**

#### **c) PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.**

Fue creada por la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1975, y funciona actualmente con la del 28 de Diciembre de 1992. Realmente su naturaleza es diferente a la del Ombudsman, su titular no posee autonomía funcional, su función consiste en vigilar actividades de proveedores de bienes y servicios en beneficio de consumidores y sólo excepcionalmente actúa respecto de autoridades administrativas y tiene funciones de autoridad.

Está facultado para imponer sanciones económicas, utilizar el auxilio de la fuerza pública, e incluso, proceder contra el rebelde por delito contra autoridad, lo cual le otorga una naturaleza no compatible con la del Ombudsman.

#### **d) DIRECCION PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE NUEVO LEON.**

Creada el 3 de Enero de 1979 por iniciativa de Ley del entonces Gobernador de Nuevo León, fué un buen intento por proteger los Derechos Humanos. Recibía quejas no solo por actos de autoridades sino también de particulares. No prosperó por que su Ley es muy deficiente, ya que no clarifica competencia, procedimiento y facultades. Es totalmente dependiente del Ejecutivo (art. 4) ya que cualquier resolución tenía que pasar por el visto bueno del Gobernador, lo cual es totalmente contrario a los principios del Ombudsman.

---

asesinatos ocurridos en Veracruz el 24 y 25 de Junio de 1879, CFR. Felipe Irujo Ramírez, Derecho Constitucional, 22ª Edición. Edit. Porrúa, México, 1985, pp.551-558.

---

e) SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION (SECOGEF).

Fue creada el 29 de Diciembre de 1982 y le corresponden "algunas" funciones de Ombudsman, como lo son:

- Informar anualmente al Presidente de la República (Fracc. XIV).(47)
- Atender quejas de particulares contra diversas entidades de la Administración Pública (Fracc. XVI).(48)
- Conocer e investigar la conducta de Servidores Públicos para constituir responsabilidades administrativas (Fracc. XVII).(49)

Esta es una de las dependencias más criticadas de toda la administración pública, ya que por la falta de apoyo del Ejecutivo Federal, es sumamente difícil que ejerza plenamente sus facultades, es juez y parte y carece de autoridad moral y de importancia. En casi todas las dependencias públicas hay contralorías internas. La idea es muy buena, pero debe el Ejecutivo apoyarla más y que no se convierta en solapadora de nadie.

#### D) PROCURADURIA DE VECINOS DEL MUNICIPIO DE COLIMA.

Fue creada por el Ayuntamiento del Municipio de Colima el 21 de Noviembre de 1983. Es un Ombudsman de carácter municipal, basado en algunos principios de la institución sueca.

Es encomiable que cada municipio cuente con una institución así, ya que de esta manera, el Ombudsman está más cerca de los problemas y más cerca para proponer a la autoridad respectiva medios de solución que no tengan carácter impositivo.

Respecto de la de Colima, el titular era propuesto por el Presidente Municipal y aprobado por el Ayuntamiento, al que rendía anualmente un informe que incluía las recomendaciones y su seguimiento. Podía también proponer reformas administrativas.

---

(47) Artículo 32 Bis, LOAPP

(48) Ídem.

(49) LFRSP, Artículo 49, 19ª edición, Edn. Porrúa, México, 1989, p. 773

---

**g) DEFENSORIA DE DERECHOS UNIVERSITARIOS DE LA UNAM (DDU).**

Esta Defensoría abrió el camino para la creación del Ombudsman en nuestro país. Se estableció el 29 de Mayo de 1985 y fue el laboratorio experimental cuyas positivas experiencias sirvieron para la posterior implantación de la CNDH.

El Dr. Jorge Carpizo, entonces Rector de la UNAM, concibió su creación como "la de un órgano de naturaleza jurídica que buscará el respeto a los Derechos académicos de la comunidad universitaria, a través de la orientación, vigilancia y supervisión de los actos realizados por las autoridades".(50)

El artículo primero de su estatuto (51) establece:

"La DDU es el órgano independiente que tiene por finalidad esencial recibir las reclamaciones individuales de los estudiantes y de los miembros del personal académico de la UNAM, por la afectación de los derechos que otorga la legislación universitaria; realizar las investigaciones necesarias, ya sea a petición de parte o de oficio, y proponer, en su caso, soluciones a las autoridades de la propia Universidad".

Esta DDU es reforzada por normas que aseguran su fuerza e importancia, estas prevén la ayuda que todos los funcionarios universitarios deben darle, la difusión de sus actividades a través de sus informes, el sugerir cambios a legislación y procedimientos administrativos, entre otros.

Su independencia, sin embargo, no es total, como no lo es su fuerza. Así quedó demostrado y se hizo evidente con la renuncia del Dr. Jorge Barrera Graff, primer defensor, al no hacer caso las autoridades universitarias de una de sus recomendaciones, la dirigida al Director de la Facultad de Derecho, derivada de un incidente en la propia Facultad, en que la defensoría determinó que se repusieran las elecciones de Consejeros Técnicos.

Desde el punto de vista jurídico, la DDU ha sido muy reconocida, sin embargo, en la práctica, a pesar de su marco jurídico no se ha logrado que funcione como verdadero Ombudsman.

---

(50) CARRERA MALDONADO, María. "La Defensoría de Derechos Universitarios", Jornadas sobre Derechos Humanos en México, CNDH, México, 1991, p. 40.

(51) Concordancias y Comentarios del Estatuto y el Reglamento de la DDU, de la UNAM, UNAM, México, 1992, p.23.

---

## **h) PROCURADURIA DE PROTECCION CIUDADANA DE AGUASCALIENTES (PPC)**

Nació el 14 de Agosto de 1988 dentro de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes (LRSPEA), y está prevista en el Capítulo IX, artículos 81 al 88. La integra un Procurador nombrado por el Gobernador del Estado, quien solo puede destituirlo por causa justificada; su duración es de 3 años con derecho a prórroga por un período igual.

Atiende quejas presentadas por personas afectadas por violaciones a las obligaciones establecidas en el artículo 55 de la LRSPEA a las que se refiere el artículo 2 del mismo precepto; investiga y sustancia los procedimientos necesarios, y formula recomendaciones, advertencias, proposiciones, recordatorios y sugerencias.

Contiene avances en lo que se refiere a la comparecencia de servidores públicos ante él cuantas veces sea necesario, en el apersonamiento y acceso a cualquier oficina, documento o expediente, quedando todos los servidores públicos obligados a auxiliarla. Cuenta con una amplia gama de medidas de apremio para hacer cumplir sus determinaciones y debe presentar anualmente al Gobernador y al Congreso del Estado un informe de actividades.<sup>(52)</sup>

"El primer Ombudsman en todos los sentidos en nuestro país, parecía una realidad funcional, eficiente y efectiva",<sup>(53)</sup> sin embargo, "no pudo evitar que hasta el último día de gestión de su primer titular se le obstruyera, no pudo traspasar el carapazón de ilegalidad que reviste a los cuerpos policíacos".<sup>(54)</sup> Como vemos, la historia de la institución no es del todo victoriosa.

---

(52) El actual Tercer Visitador General de la CNDH, Lic. Miguel Sarre Igúziz, fue nombrado Procurador de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes el 1° de Septiembre de 1988, y cumpliendo esta obligación rindió su primer informe anual el 2 de Diciembre de 1989.

(53) Cfr. Jorge Barrera Graff y Samuel Villar, "El Primer Ombudaman en el Gobierno de México (El Procurador de Protección Ciudadana de Aguascalientes)", documento presentado a la Asociación Mexicana para las Naciones Unidas (ANMU), México, 1990, p.21.

(54) "La Procuraduría de Protección Ciudadana de Aguascalientes", Revista Proceso N° 732, 12 de Noviembre de 1990, México, p. 21.

" El balance político giró en contra de la autoridad de la ley, y en favor del ejercicio arbitrario del poder. Para 1990 parecía claro que la voluntad política del Poder ejecutivo de abrir paso al Ombudsman estaba flanqueando en favor de la contumacia del sistema de procuración de justicia ante sus requerimientos notablemente, para abandonar la tortura como medio de investigación policiaca y del inculcamiento penal. Incluso se llegó a expulsar físicamente al Lic. Sarre de las instalaciones de la Policía Judicial. En vez de ampliar el precario acceso de la PPC a la opinión pública - lo cual es fundamental para su desarrollo - se cancelaron los programas radiofónicos de que disponía...La distancia entre el Procurador de Protección Ciudadana y el ejecutivo se hizo ostensible, y el giro redundó, desde luego, en la merma de la energía y las posibilidades de la PPC para hacer valer los Derechos Humanos frente a la arbitrariedad y corrupción burocrática, distrayéndose en la defensa de su subsistencia frente a los embates burocráticos para cancelarla".(55)

Así, el Lic. Miguel Sarre ( su primer titular ), tuvo que renunciar, pensando que tal vez su salida mejoraría la voluntad política del sistema - tan importante - hacia la institución y le permitiría cumplir con sus funciones. Su renuncia evidencia que " la honradez y la voluntad - por que los Derechos Humanos prevalecieron sobre la arbitrariedad gubernamental y sobre la seguridad ciudadana - eran incompatibles con el gobierno de Aguascalientes".(56)

Este gran esfuerzo de la honestidad y la integridad no puede dejar de reconocerse, de todo aquel que como el primer titular de esta PPC fue más allá en su lucha contra la impunidad gubernamental frente al atropello de las Garantías Individuales.

## D) DIRECCION DE DERECHOS HUMANOS DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION.

El 2 de diciembre de 1989, con fundamento en el artículo 27 Fracc. IV de la LOAPF, fue creado este órgano secundario, que el 7 de Junio de 1990 se incorporó a la CNDH como Secretaría Técnica del Consejo.

"Si bien como Ombudsman no es antecedente de la CNDH, sí lo es como antecedente inmediato. La Fracc. V del Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación le confirió la facultad de "Recibir y atender quejas administrativas que sobre violaciones a los Derechos Humanos presenten los particulares o las instituciones públicas o privadas, y proponer al titular del ramo las acciones necesarias para su inmediata resolución."(57)

(55) Jorge Barrera Graff y Samuel Villar, Op. Cit., p.23.

(56) Op. Cit. p.25.

(57) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de Febrero de 1989, p. 23-24.

---

Además, contaba con funciones de capacitación, representación, coordinación de la COMAR, enlazamiento de organismos de Derechos Humanos, proposición de proyectos y programas de Derechos Humanos.

Su trabajo es poco conocido, quizá por insignificante, ya que no interesaba al Ejecutivo darle el apoyo necesario para su funcionamiento.

#### **J) PROCURADURIA SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.**

Fue creada por acuerdo del 23 de Enero de 1989, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 del mismo mes y año. En su manual de organización (58) se señala en el primero de sus veintiséis artículos:

"Art. 1o.- La Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal tiene por objeto:

I.- Ser una instancia gratuita, coadyuvante al Jefe del Departamento del Distrito Federal a la que podrán acudir los particulares para lograr que los actos administrativos de las autoridades dependientes del propio Departamento y la prestación de los servicios públicos a cargo del mismo y de las entidades paraestatales sectorizadas a él, se realicen conforme a los principios de legalidad, eficiencia, honestidad y oportunidad...." (59)

Su intervención va más allá que la de las instituciones estudiadas hasta ahora, ya que lo hace en materia de interés social, sobre todo de vivienda y asesoría jurídica gratuita. El ordenamiento no menciona la palabra "Derechos Humanos" textualmente, por lo que su materia queda restringida al ámbito administrativo. Si interviene en asuntos entre particulares -como condóminos- y en asuntos relacionados con la prestación de servicios públicos concesionados.

El Procurador Social no tiene la independencia característica del Ombudsman en estricto sentido, ya que es nombrado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal directamente. Distra aún más de serlo porque carece de publicidad, tan importante para su función. además se debería cuidar seriamente la neutralidad política de su titular.

---

(58) D.D.F., Manual de Organización, México, 1989.

(59) Es una de las pocas instituciones, si no es que la única que consagra en su manual de organización los principios contenidos en el artículo 109 Constitucional, y que en concordancia con el artículo 39 del mismo ordenamiento, interpretamos en el rubro de "Responsabilidades de los Servidores Públicos" de este trabajo.

---

Sin embargo, considero que su creación ha sido benéfica, ya que como lo demuestra uno de los informes de labores, solo en 1991 atendió treinta y nueve mil asuntos.

Esto nos da una idea de la problemática que existe en el Distrito Federal, por lo que la creación de su Comisión de Derechos Humanos es muy benéfica. Ojalá que unan esfuerzos y no surja por un lado una CDHDF y por otro siga existiendo la Procuraduría Social.

A la Procuraduría social no se le puede concebir estrictamente como un órgano de defensa de Derechos Humanos tipo Ombudsman. Sin embargo, algunos juristas y no sin razón, lo han considerado como antecedente gubernamental de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.<sup>(60)</sup>

## **K) PROCURADURIA DE DERECHOS HUMANOS Y PROTECCION CIUDADANA DE BAJA CALIFORNIA.**

El 31 de Enero de 1991 el Congreso de Baja California aprobó un decreto de 40 artículos que incorporan propuestas del PAN y el PRI para crear la Procuraduría de Derechos Humanos y Protección Ciudadana.

Quiénes elaboraron el proyecto de ley para que el Gobernador lo presentara, ya habfan estudiado a la institución del Ombudsman como se desprende de su exposición de motivos:

"Posee las características esenciales de autonomía, independencia, competencia e integración, que le permitirán salvaguardar los Derechos Humanos y brindar a los habitantes del Estado protección expedita sencilla y gratuita para erradicar abusos, privilegios e impunidades en el ejercicio del servicio público, así como para ejercer una función mediadora y conciliatoria en posibles controversias entre ciudadanos y autoridades, apoyada en su elevado prestigio social y su elevada calidad moral".<sup>(61)</sup>

Se trata de un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Su presupuesto es designado anualmente por el Congreso, lo que le da mayor autonomía. El Procurador es electo por el Congreso del Estado de una terna propuesta por el Gobernador. Puede ser removido por causa que lo justifique en términos de la LRSPE.

Además de recibir y atender las quejas o denuncias y formular recomendaciones u opiniones, tiene funciones de difusión y promoción de Derechos Humanos, supervisión

---

(60) Cfr. Jorge Carpizo Mc Gregor, "Prioridad de los Derechos Humanos", Periódico Excelsior, Miércoles 18 de Julio de 1990. También Jorge Barrera Graff y Samuel del Villar lo señalan como antecedente, Op. Cit. p. 8.

(61) En la exposición de motivos de la "Ley de la Procuraduría de Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California", Impreso Bahía, Ensenada B.C., México, 1991.



---

penitenciaria y una gran preocupación por violaciones a Derechos Humanos de carácter penal (Fracc. VI, VII y VIII de su ley).

Sí es antecedente de la CNDH (a pesar de la fecha) ya que el proyecto de su iniciativa es anterior a la publicación del primer Reglamento Interior de la CNDH, solo que su discusión alargó los tiempos y fue aprobado mucho después.

### **3.- CREACION DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.**

Hemos visto cómo en algunos estados del país y en algunos otros ámbitos, las necesidades de justicia hicieron surgir instituciones con características de Ombudsman. La lucha de la sociedad civil logra modificaciones importantes tanto en la propia legislación como en una postura gubernamental más flexible en relación con el reconocimiento de violaciones a Derechos Humanos. De hecho, la creación de la CNDH es un reconocimiento implícito de la situación en que se encontraba México.

Quando la CNDH fué creada, ya se tenía una experiencia de 16 años en la defensa civil de los Derechos Humanos. Esta Comisión no produce el movimiento de Derechos Humanos, es producto de él y ahí se incubó.

#### **a) CONTEXTO JURIDICO EN QUE SE CREA LA CNDH.**

De acuerdo con la necesidad de defender a los ciudadanos contra las arbitrariedades de los gobernantes, surgió la idea de incorporar al Derecho Positivo Nacional la figura del Ombudsman. Esta está fundamentada en dos órdenes de razones diversas, pero desde luego, complementarios:

- El creciente intervencionismo estatal con su obvia secuela de enfrentamientos entre los dos términos de una relación aparentemente antitética: autoridad y libertad.
- La insuficiencia de los mecanismos tradicionales del control que no llegan en la actualidad a construir un vallado suficiente para frenar los abusos del Estado.

Si se cumpliera con la ley en todos los ámbitos, no sería necesario el Ombudsman, pero la realidad muestra que muchas autoridades no respetan los ordenamientos legales.

## b) CONTEXTO POLITICO EN QUE SE CREA LA CNDH.

Según la CNDH, su creación se dió por la voluntad declarada del gobierno mexicano para vigilar el respeto a los Derechos Humanos y garantizar el respeto a la legalidad.

"Si bien es imposible que en un país como México con casi 85 millones de habitantes se eviten totalmente violaciones a los derechos humanos, sí se pretende asegurar la investigación y persecución de todas las reclamaciones y castigar a los culpables, sean quienes sean, con todo el peso de la ley. La creación de la Comisión es, por tanto, un ejemplo del compromiso del gobierno mexicano de otorgar la más alta prioridad a las Garantías Individuales y Sociales."<sup>(62)</sup>

Al crear la Dirección de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, el Gobierno había dado el primer paso, impensable años atrás. Para algunos gobernantes no parecían (ni parecen todavía) existir desapariciones de personas, tortura, detenciones arbitrarias, u homicidios cometidos como práctica sistemática por los policías del país. Por ejemplo, algunos de los hechos más graves que antecedieron a la creación de la CNDH fueron los siguientes:

- Elecciones en Chihuahua y Durango (1986) por las que se recibieron recomendaciones de la CNDH.
- Elecciones en Michoacán y Guerrero (1988) Muerte de docenas de militantes de oposición, campesinos e indígenas en diversas comunidades rurales.
- Los crímenes de Francisco Javier Ovando y Francisco Gil Hernandez (1988) responsables del área electoral del FDN que postuló a Cuauhtémoc Cardenas.
- Los asesinatos de Ernesto del Arco Parra, Jorge Flores Vargas, Jose Luis García y Jesus Ramos, todos entre 16 y 18 años, Cardenistas, el 21 de Agosto de 1988 en la ciudad de México.
- Los hechos violentos de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Confederación de Trabajadores y Campesinos del Edo. de México.

(62) "La Comisión Nacional de Derechos Humanos", Documento de Trabajo de la CNDH, México, 1990.

---

- Las amenazas de muerte a varios defensores de Derechos Humanos como Jorge Castañeda, Víctor M. Claude, Rodolfo F. Peña y Carlos Martínez,<sup>(63)</sup> que culminaron con el asesinato de la Dra. Norma Corona, abogada sinaloense que fundó la Comisión de Derechos Humanos en su estado natal (1990)

- Los crecientes abusos policiacos en la lucha antidrogas, en especial en la época del Subprocurador de la Procuraduría General de la República Javier Coello Trejo.

- Informes del ONG's como Amnistía Internacional, Americas Watch y el Minnesota Lawyers Human Rights Committee, que hicieron graves denuncias de la política de impunidad y de prácticas ilegales que privan en cuerpos policiacos.

Todos estos hechos oscurecieron y pusieron en entredicho aun más la imagen pública del gobierno. México comenzó a aparecer cada vez más seguido en foros internacionales junto a países como Argentina <sup>(64)</sup> y Chile como país que viola Derechos Humanos. La presión de la sociedad civil y de la opinión pública nacionales e internacionales contra la necesidad de ganar legitimidad y crédito que venía perdiendo, hizo que la hipersensibilidad del Ejecutivo encontrara en la creación de la CNDH una de sus más claras expresiones (sin dejar de reconocer el importante y positivo papel de la CNDH, desde luego).

En un país donde las violaciones a Derechos Humanos se ejercen cotidianamente, donde la administración de justicia presenta fallas en su operación, transparencia y legalidad, donde incluso la autonomía y soberanía del Poder Judicial esta empíricamente en duda, ¿por qué limitar las posibilidades del pueblo de México de tener un sistema de justicia que dé entendimiento y efectivo respeto a los Derechos Humanos?

### c) DECRETO DE CREACION. SU ILEGALIDAD.

En estos tiempos en que se registra una tendencia mundial de promoción y protección de los Derechos Humanos, México no pudo quedarse atrás.

La CNDH nace por un Decreto Presidencial fechado el 5 de Junio de 1990, que entró en vigor un día después al ser publicado en el Diario Oficial de la Federación, y se le concibe como un "órgano responsable de promover y vigilar el respeto y defensa de los Derechos Humanos" dentro del ámbito que corresponde a la Secretaría de Gobernación. (Considerando 7).

---

(63) Comisión Mexicana de Promoción y Defensa de Derechos Humanos, Presidente del Comité Binacional de derechos Humanos en Tijuana, B.C.; Periodista y Secretario del Sindicato de Independiente de Trabajadores de la UAM, respectivamente.

(64) Recordemos el caso de Argentina en que militares fueron enjuiciados por la matanza de civiles. Video "The Trial", República Argentina, 1990.

---

Este decreto tiene tres problemas:

**Ilegalidad en:**

- Las funciones.
- La institución.
- Los cargos.

El decreto en cuestión es violatorio de los Arts. 75 y 90 Constitucionales, lo mismo que del Art. 27 Frac. III de la LOAPF. Desde un punto de vista estrictamente jurídico, la CNDH resultó en principio inconstitucional.

- Ilegalidad de las funciones.

El Art. 27 Fracc. III de la LOAPF<sup>(65)</sup> le confiere a la Secretaría de Gobernación la misión de "vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por las autoridades del país, especialmente a lo que se refiere a las Garantías Individuales."

¿Es competencia entonces de la S.G., por ejemplo, vigilar juzgados o el T.S.J. de alguno de los "soberanos" estados de la federación?

¿Qué pasaría si esto sucede? Y, ¿Qué pasa en la División de Poderes prevista en el Art. 49 Constitucional?.

La Constitución solo prevé algunos casos en que el Ejecutivo ejerce funciones del Legislativo, pero no puede ejercer en modo alguno los del Poder Judicial o para vigilar que este las cumpla adecuada y legalmente. El Poder Ejecutivo Federal no es ni puede serlo en caso alguno un órgano revisor de la acción del Poder Judicial.

---

(65) Entre otros artículos, el Decreto se fundamenta en los artículos 27 y 17 de la LOAPF.

---

- Ilegalidad de la institución.

Art. 90 Constitucional.- "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación."

No hay duda, la creación de un órgano desconcentrado como ocurrió con la CNDH es facultad exclusiva del Congreso de la Unión, y habrá de llevarse a cabo reformando la LOAPF. El Presidente de la República no tiene facultades para crear o establecer mediante un simple decreto un órgano desconcentrado. Sin embargo, hay que apuntar que ningún Congreso ha desobedecido nunca al Ejecutivo en sus presiones.

- Ilegalidad de los cargos.

Los Arts. 4º, 6º, 7º y 8º del Decreto establecen 4 nuevos cargos: Presidente, Secretario Técnico, Visitador y Secretario Ejecutivo.

La remuneración de su labor, conforme al texto constitucional, era imposible, ya que como lo señala el Art. 75 :

Art. 75.- "La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que le corresponde a un empleo que esté establecido por la ley, y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiese sido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo."

Como vemos, la creación de un puesto público debe hacerse mediante una ley que además de fijar la remuneración correspondiente, le otorgue un fundamento legal. La facultad de crear leyes le corresponde constitucionalmente sólo al Congreso de la Unión (Art. 73 Fracc. XXX Const.) y no está entre las atribuciones del Presidente de la República.

**d).- EL REGLAMENTO INTERNO. ILEGALIDAD.**

Si bien el Decreto hizo inconstitucional a la CNDH, el Reglamento Interno (R.I.) cambió muchas cosas para bien de los Derechos Humanos, pero para mal, respecto de la legalidad. El Consejo de la Comisión que elaboró el R.I. conforma un organismo al

---

márgen del derecho y contrario a la órden Constitucional. Rebasa al Decreto y a la Constitución, ya que:

- Le otorga facultades que el Decreto no otorga.

- La hace responsable de vigilar el acatamiento de las normas que consagran Derechos Humanos. Esto no entiendo cómo ni por qué, ya que ésto está resuelto por la propia Constitución al establecer:

- + Las Garantías del gobernado.

- + El Juicio de Amparo ( Poder Judicial Federal )

- + El Juicio de Responsabilidad (Congreso de la Unión)

- + La persecución de delitos ( Ministerio Público-Poder Ejecutivo )

- Le otorga facultades para intervenir en procesos y procedimientos que formalmente corresponden a los Poderes Judiciales, lo que está absolutamente prohibido al Ejecutivo ( art. 3o. R.I.).

En resumen, la premura con que se creo la CNDH logró establecer un organismo del todo excéntrico en la historia de los Derechos Humanos, y del todo ilegal e inconstitucional.

#### **4.- CONSTITUCIONALIZACION DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION NO JURISDICCIONAL DE DERECHOS HUMANOS.**

##### **a) EL ARTICULO 102 APARTADO - B - CONSTITUCIONAL.**

A pesar de todas las críticas, la CNDH enfrentaba bien su cometido, y en poco tiempo había logrado madurar y consolidarse, independientemente del "laberinto de ilegalidad" en que se encontraba. Resultados y más resultados, diría el Dr. Carpizo, a quien en gran medida se debe el éxito de la institución en confianza y en credibilidad, y en sumar el apoyo de la Sociedad Civil.

---

Muchos factores contribuyeron a que la CNDH evolucionara naturalmente hacia un proceso que pretendiera fortalecer a la institución, sobre todo en lo jurídico. Así, el Ombudsman de México vió sustento constitucional el 28 de Enero de 1992, con la adición al artículo 102 en un apartado "B", quedando como sigue:

**"ART. 102 CONSTITUCIONAL.-**

**A.- La Ley organizará al Ministerio Público Federal...**

**B.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial Federal que violen estos Derechos. Formularán recomendaciones públicas, autónomas, no vinculatorias, y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.**

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en los Estados."

**DEL TEXTO CONSTITUCIONAL SE DESPRENDE QUE:**

- Nace un sistema nacional no jurisdiccional de protección de Derechos Humanos, con las características y algunos principios del Ombudsman.

- Se prevé este sistema con principios de fuero federal y fuero común, al establecer un organismo nacional creado por el Congreso de la Unión, y organismos locales creados por las legislaturas de los Estados.

- El texto constitucional habla en principio y en sentido genérico de "los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico nacional", esto equivaldría a pensar que serán todas las Garantías que otorga la Constitución.

- Más adelante, la competencia se ve seriamente restringida a solamente algunas Garantías, al establecer que estos organismos serán competentes para conocer de actos u

---

omisiones de naturaleza administrativa de autoridades o servidores públicos federales o estatales, según corresponda.

- Se deja fuera a la célula de la organización política nacional de este ámbito, al municipio, cosa que creo importante, ya que los servidores públicos municipales también son muchas veces sujetos activos de violaciones a Derechos Humanos, aunque sea en este caso de algunos solamente.

- Aquí cabría preguntarnos si entonces esto se puede salvar con una adición a la Constitución General de la República o con adiciones a las Constituciones de las Entidades Federativas, que en ejercicio de su "soberanía" podrían establecerlo, lo cual no significa necesariamente que se rebase la Constitución Federal. Yo creo que sería correcto y benéfico.

- Se excluye al Poder Judicial de la Federación de la competencia de estos organismos. Al hablar el texto Constitucional del PJJ solamente, se supone en los Estados suceda lo mismo con sus Poderes Judiciales locales. Los funcionarios del PJJ - reconoce el texto -, pueden violar Derechos Humanos, pero ésto lo debe resolver el propio PJJ.

- Se reitera su incompetencia para atender quejas por violaciones a Derechos Humanos, como lo son, indudablemente, los laborales, los políticos y los jurisdiccionales.

- Para este sistema nacional no jurisdiccional se prevén dos instancias: los organismos Estatales serán primera instancia y el organismo nacional la segunda cuando subsista el principio de fuero federal y fuero común. El organismo nacional será primera y única instancia tratándose de servidores públicos o autoridades federales.

Contra una corriente minoritaria de ONG's, este voto en favor del federalismo mediante dos recursos - queja o impugnación - hace algo parecido a lo que sucede con los Tribunales Colegiados de Circuito respecto de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados.

- Las resoluciones de éstos organismos no tendrán un carácter vinculatorio y serán autónomas ( se garantiza la autonomía de las resoluciones ).

- La situación del Distrito Federal quedó prevista solo en los transitorios de la Ley no en la constitución, por lo que habría que preguntarnos si el establecimiento de la CDHDF y su integración a este sistema nacional no es inconstitucional.

- La "soberanía de los estados" se ve vulnerada al ordenar la Constitución Federal el establecimiento de los organismos de carácter local que vigilen a servidores públicos o autoridades locales.



---

- Los organismos creados en un plazo mayor al que prevé el segundo transitorio serán inconstitucionales.

- Si el término "servidor público" es amplio, se tendrían que ver incluidos los servidores públicos del Poder Legislativo, lo que implicaría que no serían solo organismos para el Poder Ejecutivo. La Constitución es muy clara y solo excluye a los del Poder Judicial Federal.

### **EN FAVOR DE LA CONSTITUCIONALIZACIÓN PODEMOS AGREGAR QUE:**

- Al encontrarse su fundamento en la Ley suprema del país, se manifiesta y hace evidente que los órganos protectores de Derechos Humanos tipo Ombudsman son muy importantes a grado tal que sus características más significativas las circunscribe la Constitución. (66)

- Le da permanencia y solidez a la causa de los Derechos Humanos, pretendiendo oficializarla mas allá de un sexenio. No podrá ser modificada o eliminada sino por el procedimiento que la propia Constitución establece.

- Se fortalece su institucionalidad por encima de las personas que laboren en ellas, como puede ser el caso de su Presidente y de los miembros de su consejo.

- Coloca a la CNDH en una situación de legalidad.

- Le da mayor solidez jurídico-política que si siguiera regulada por legislación infraconstitucional.

- Dispone de una estructura jurídica idónea que le da independencia ( dentro de lo posible ) a la institución y autonomía a sus resoluciones.

---

(66) Entrevista al Dr. Jorge Carpizo publicada en la Revista mensual "Este País", número 11, febrero de 1992, p.22

---

**b) LA UBICACION DEL OMBUDSMAN EN LA CONSTITUCION Y EL PROBLEMA DE TECNICA LEGISLATIVA.**

El artículo 102 Constitucional solo contemplaba originalmente la organización del Ministerio Público Federal. ¿ Incluir a la CNDH en ese artículo es lo más correcto ? Yo creo que no.

Nuestra Constitución tiene un gran problema de técnica legislativa y de abultamiento. Las Garantías Individuales, por ejemplo, no solo están en el capítulo denominado "De las Garantías Individuales", sino las mas de 80 que existen se encuentran en todo el texto Constitucional.

Por ello, no es raro que el mismo Ministerio Público Federal se encuentre previsto ahora, junto con la CNDH, en un capítulo constitucional en que se encuentra prevista la organización del Poder Judicial de la Federación, al que ninguna de las dos instituciones pertenece.

**c) EL DERECHO DE PETICION EN MEXICO Y EN LA REPUBLICA FEDERAL ALEMANA. UNA REFLEXION.**

La República Federal Alemana tiene una figura que considero hubiera sido adecuado estudiar: los Comités Parlamentarios de Peticiones Alemanes establecidos en el Artículo 27 de la Ley Básica de la República Federal Alemana, que regula el Derecho de Petición.(67)

Esta figura ha sido considerada por el propio Gero Pfenning, actual Presidente del Comité de Peticiones, menos desarrollada que la del Ombudsman.

Sin embargo, vale la pena hacer una reflexión. Es una figura muy parecida y más desarrollada que el Derecho de Petición previsto en el Artículo 8º de nuestra Constitución. Ellos fueron más allá y crearon un órgano permanente a través del cual se ejerce ese derecho.

El derecho de petición si bien no es un Ombudsman clásico, sí lo puede ser al incorporársele características de Ombudsman, ya que su naturaleza es la misma, y sus características y principios lo permitirían.

---

(67) "La experiencia del Ombudsman en la actualidad", Memoria del Congreso, CNDH, 1992, p.15. Ponencia de Piero Pfenning, Presidente del Comité de Peticiones.

---

Con el fin de darle un poco de orden a la Constitución, la propuesta sería, entonces, que a partir del artículo 8 Constitucional, se creara una institución a través de la cual se pueda ejercer el Derecho de Petición, y que se le incorporen las características y principios del Ombudsman, con lo cual tendríamos una institución facultada para ejercer a través de ella los derechos de Petición y Queja.

## **5.- LAS COMISIONES ESTATALES DE DERECHOS HUMANOS.(CEDH). NUEVOS ESCENARIOS, NUEVOS RETOS.**

Los organismos estatales de Derechos Humanos también tienen su historia. Antes de la instalación de la CNDH, en algunos Estados, por su problemática particular de violaciones a Derechos Humanos, contaban ya con este tipo de organismos, o intentaban introducirlos. Algunos de ellos, como el caso de Aguascalientes ( que ya vimos ), eran verdaderos Ombudsman.

Al constitucionalizarse la CNDH, se previó la creación de organismos similares en los Estados en un plazo no mayor de un año o posterior al 27 de enero de 1992.

En ese momento, la CNDH hizo entrega de expedientes a cuatro Estados únicamente: Nayarit, Guerrero, Baja California y Tamaulipas, que a juicio de la propia CNDH, sí contaban sus organismos de Derechos Humanos con las características y principios de Ombudsman con que la CNDH trabajaba. Comenzaba a operar el sistema.

### **a) EL SIMPOSIO "EXPERIENCIAS Y PERSPECTIVAS DE LOS ORGANISMOS ESTATALES DE DERECHOS HUMANOS Y LA CNDH".**

La necesidad y la importancia de compartir experiencias, seguir aprendiendo, hizo que los días 9 y 10 de Julio de 1992 se celebrara en la ciudad de Campeche la primera reunión de organismos estatales de Derechos Humanos. "Un encuentro que hasta hace poco no era muy común en México", lo calificó el propio Presidente Salinas. (68) Yo diría, un encuentro que nunca imaginamos que se llevaría a cabo algún día.

Esa reunión permitió ubicar el punto en que México se encontraba en esa materia. El propio Presidente de la CNDH reconoció que en estos aspectos México había alcanzado logros positivos, pero al mismo tiempo, y alejado de la autocomplacencia,

---

(68) Memoria del Simposio "Experiencias y Perspectivas de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y la CNDH", CNDH, 1993, p.184. Mensaje del Lic. Carlos Salinas de Gortari.

---

señaló que quedaban muchas cosas por eliminar, como la improvisación, la impreparación, la simulación, la corrupción, el encubrimiento y los actos de mero escapate, concepciones a veces todavía marcadas por el olvido de la responsabilidad de servir.(69)

"El país quiere y requiere Comisiones locales autónomas, presididas por personas que gocen de prestigio en sus respectivas entidades, que tengan los recursos materiales suficientes y todas las facultades que la Ley otorga a la CNDH. La fortaleza de estas instituciones será el termómetro real de cuál es la efectividad de la protección a los Derechos Humanos en México". (70) Por supuesto que se refería a la que otorgan los Ombudsman.

"El artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es un voto en favor del Federalismo. Nuestra carta magna quiere que los problemas locales se resuelvan en los propios Estados..."(71)

Después del Simposio, el Dr. Carpizo propuso a los Gobernadores de las Entidades Federativas un documento de 20 puntos (72) intitulado " Características de las Comisiones Locales de Derechos Humanos creadas acorde con el sentido del Apartado "B" del Artículo 102 Constitucional y de la Ley de la CNDH", cuyo contenido se resume en el mensaje anterior.(73)

#### **b) INCONSTITUCIONALIDAD AL AMPLIAR O RESTRINGIR EL MARCO DE COMPETENCIA DEL OMBUDSMAN.**

En su intervención en el mencionado Simposio, el Dr. carpizo hizo un comentario que motiva diversas reflexiones en relación con dos situaciones:

- La **RESTRICCION** de la competencia de la Comisión de Derechos Humanos de Jalisco, al excluir los actos del Ministerio Público. ( Se quedaban casi sin materia ).

- La **AMPLIACION** de la competencia de la Procuraduría de Derechos Humanos y Protección Ciudadana de Baja California, hacia asuntos electorales.

---

(69) Op. Cit., p. 178, Mensaje del Dr. Jorge Carpizo.

(70) *Ibidem*.

(71) *Idem*, p. 177

(72) *Ibidem*

(73) *Ver anteriores*, p. 189, *Ibidem*.

---

El marco jurídico del Ombudsman es muy preciso, y es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 102 apartado B, lo queramos o no. Ese marco, aprobado por el Poder Constituyente de este país ( Camaras de Diputados, Senadores y Legislaturas locales ) no se puede violar.

La autoridad del Ombudsman, como autoridad moral, tiene como primera obligación cumplir exactamente con lo que dice la Constitución. Si su principal trabajo es el exigir el cumplimiento cabal de la Ley, se haría un daño tremendo a la causa de los Derechos Humanos si no se respeta el marco jurídico propio que la crea y otorga facultades.

Coincido con el Dr. Carpizo en el sentido de que si la ley local amplía o restringe la competencia del órgano, es inconstitucional. No querramos ir más allá de la Constitución. Primero hagamos un hecho el artículo 102 "B" insisto, y después hagamos reformas si creemos que esto será bueno.

**Con la mejor buena fe del mundo se puede hacer un tremendo daño a esta noble causa si no atendemos al mandato Constitucional.**

#### **6.- LA COMISION DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL (CDHDF).**

El 22 de Junio de 1993, en el Diario Oficial de la Federación fué publicada la Ley de la CDHDF, misma que prevé la creación de este organismo en el ámbito del Distrito Federal.

##### **a) Algunos aspectos de la Ley.**

Permite la posibilidad de que el titular del Ejecutivo Federal proponga a la Asamblea de Representantes del D.F. a su titular, y además contiene la particularidad de poder recibir propuestas de la sociedad Civil ( ONGs ) acerca del candidato, para lo cual el artículo 8º contiene requisitos como:

- Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de Derechos y Deberes.
- Tener conocimientos básicos en materia de Derechos Humanos.
- Ser mayor de 35 años.
- Buena reputación y reconocido prestigio.

- 
- No haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año.

**b) Otros aspectos importantes.**

- Hay que considerar entre los requisitos no escritos la ausencia de antecedentes partidistas o de claro sometimiento gubernamental y de independencia frente al poder público ( de donde vienen las principales denuncias ) lo cual le dará mayor fuerza moral a sus actuaciones.

- Es además importante considerar la "verticalidad del nombramiento". Si no atiende el Ejecutivo a las sugerencias de la sociedad civil, sería un paso atrás en el proceso democratizador.

**c) Las tareas del Ombudsman del Distrito Federal:**

Entre lo más apremiante, habría que señalar lo siguiente:

- La población del Distrito federal es la de más alta escolaridad del país.
- La mayor cantidad de Organismos No Gubernamentales se encuentran en el D.F.
- La mayor cantidad de Quejas que recibe la CNDH son del D.F.
- Hay todavía serias limitaciones, como la no intervención en la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del D.F.
- **EL MAYOR RETO ES:** El principal reto de la CDHDF será romper con las inercias estructurales que existen en los organismos de Seguridad Pública y en los aparatos de procuración e impartición de Justicia. La corrupción e impunidad de estos sintetiza el problema más grave de la ciudad. La cotidianeidad de esta situación revela la no aplicabilidad de la Ley.

---

## CAPITULO CUATRO

### ANALISIS DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

#### 1.- MARCO JURIDICO (74)

El marco jurídico actual de la CNDH es el siguiente:

Art. 102 Apdo. "B"

En la jerarquía del orden jurídico se encuentra en primer término la Constitución, la cual estableció (como lo vimos en el capítulo anterior) mediante la adición de un apartado "B" a su artículo 102 en Diciembre de 1991, los alcances de la CNDH en los términos ya estudiados.

La función jurídica que tiene un artículo Constitucional de este tipo es delimitar el contenido de la Ley secundaria o reglamentaria del precepto Constitucional. Esto lo hace de dos maneras:

---

(74) RABASA GAMBOA. Enilio. "Vigencia y efectividad de los Derechos Humanos en México". CNDH. México, 1992.

---

**a) POSITIVAMENTE:**

Indicando cuál debe ser el ámbito de competencia de la ley (establecer el organismo de protección de Derechos Humanos).

**b) NEGATIVAMENTE (incompetencia):**

Indicando expresamente cuál no puede ser ese ámbito (asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales).

LEY DE LA CNDH
----------------

El DOF publicó el Lunes 29 de Junio de 1992 el texto de la Ley de la CNDH. Este es el último acto jurídico con el cual concluye el proceso legislativo de este nuevo ordenamiento.

El 22 de Abril de 1992 el Ejecutivo Federal envió la iniciativa a la Cámara de Senadores como Cámara de origen y se discutió y aprobó en el mismo cuerpo legislativo el 11 de Junio, enviándose a la Cámara de Diputados como Cámara revisora, aprobándose ahí el 23 de Junio del mismo año.

El dictámen cameral estuvo precedido de varios eventos que dan cuenta de la intensidad de la participación parlamentaria en el análisis y discusión del proyecto:

-Invitación y asistencia del Presidente de la CNDH al Senado para responder a una reunión de Conferencia (ambas Cámaras) a interrogantes de los parlamentarios y para proporcionar más información.

-Reuniones por separado con cada comisión cameral.

-Reuniones internas de las distintas fracciones parlamentarias.

-Entrevistas del Presidente de la CNDH con las distintas fracciones parlamentarias.

-Una reunión más de Conferencia en el Senado.

Este amplio debate e intercambio fructífero de ideas, se vió enriquecido con los puntos de vista parlamentarios. El texto final fué aprobado en forma unánime en el Senado, y por 362 votos a favor y 25 en contra en la Cámara de Diputados.



---

Esto, como lo destacaron algunos legisladores, es un claro ejemplo de cómo el disenso puede convertirse en consenso, esto es, en un compromiso entre mayorías y minorías, dejando a un lado lo que separa en favor de lo que une.

La ley de la CNDH consta de 6 títulos, 14 capítulos, 6 artículos y 8 transitorios.

**a) Ambitos de validez de la Ley:**

- Espacial: Se aplicará en todo el territorio nacional.
- Personal: A todos los mexicanos y a extranjeros que se encuentren dentro del país.
- Material: La ley respetó la delimitación constitucional en el doble sentido de competencia positiva y negativa.(75)

**b) Contenido:**

- Naturaleza jurídica y disposiciones generales (1-4)(76)
- Integración y facultades (5-24)
- Procedimiento (25-66)
- Responsabilidad de autoridades y servidores públicos (67-73).
- Régimen laboral (74)
- Patrimonio y presupuesto -autonomía- (75-76)

El Artículo 7º transitorio de la Ley prevé, además, la expedición de un Reglamento Interno por el Consejo de la CNDH.

---

(75) Consultar a RABASA, EMILIO, Op. Cit., quien hace breves comentarios sobre el tema aludido.

(76) Lo referido se encuentra entre los artículos que se emuncian y que corresponden a los números descritos.

---

## REGLAMENTO INTERNO

Este ordenamiento reglamenta la Ley de la CNDH y regula su estructura, facultades y funcionamiento. Fué publicado el Jueves 12 de Noviembre de 1992 en el DOF y abroga al Reglamento Interno publicado el 1º de Agosto de 1990.

Consta de 174 artículos y en ellos se regulan y especifican con certeza todos los puntos relativos a la propia ley. Como órgano de la sociedad y defensor de ella (como el propio Consejo la cataloga), la institución requería una estructura funcional, ágil y conveniente para garantizar los Derechos Humanos.

La idea central era hacerla accesible a todo interesado, precisar sus funciones y estructura, las tareas específicas de cada uno de sus componentes y las reglas mínimas del procedimiento de la Queja, investigaciones, dictámenes y recomendaciones.

### a) Contenido:

- Disposiciones generales (1-14)(77)
- Competencia (16-29)
- Integración (30)
- Del Presidente (31-45)
- Del Consejo (46-58)
- Visitadurías Generales (59-72)
- Secretaría Ejecutiva (73-77)
- Procedimiento de Queja (78-89)
- Calificación (90-98)
- Tramitación (96-116)
- Conciliación (117-122)
- Conclusión de expedientes (123-128)

---

(77) Idem.

- 
- Recomendaciones (129-140)
  - Documentos de no responsabilidad (141-146)
  - Inconformidades (147)
  - Recurso de Queja (148-157)
  - Recurso de impugnación (158-166)
  - Disposiciones aplicables a ambos recursos (167-171)
  - Informes anuales y especiales (172-174)

## 2.- NATURALEZA JURIDICA DE LA CNDH

### a) Qué es la CNDH.

La Ley de la CNDH en su Art. 2º establece la naturaleza de la institución:

**"Art. 2.- La CNDH es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto esencial, la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos en el orden jurídico mexicano."**

### b) La CNDH como Organismo Descentralizado.

De acuerdo con el Art. 90 Constitucional, la administración pública se divide en Centralizada y Paraestatal. Dentro de esta última, prevista en los Arts. 28 párrafo 4o, 90 y 93 Constitucional, se encuentran los organismos Descentralizados.

En estricto sentido, descentralización administrativa es una forma de organización que adopta mediante una ley (en sentido material) la administración pública para desarrollar:

- 
- Actividades que competen al Estado.
  - O que son de interés general.
  - A través de organismos creados especialmente para ello.

La CNDH se ajusta perfectamente a este esquema, dado que mediante su ley que reglamenta el 102 "B" Constitucional, desarrolla las actividades que prevé el 2º de la propia ley, actividades de interés general a través de la CNDH y los organismos estatales de Derechos Humanos, creados especialmente para ello.

El Artículo 45 de la LOAPF (reformado en Marzo de 1986) establece cuáles deben ser las características de estos organismos. Así, la CNDH:

- ) Tiene personalidad jurídica propia. Esta la desarrolla en función de la Ley que le dió origen; éste regimen está constituido por su ley de creación.
- ) Tiene régimen jurídico propio (Ley y Reglamento Interno).
- ) Fué creada por un acto legislativo, sea Ley del Congreso de la Unión, o bien Decreto del Ejecutivo. Ya se descubrió en el capítulo anterior el proceso de creación de la CNDH. (14 y 15 LOAPF).
- ) Depende del Ejecutivo Federal. A pesar de sus resoluciones autónomas, en la estructura administrativa tiene que seguir sujeta por lo menos al titular de éste poder (CNDH).
- ) Posee facultades autónomas (Art. 2º Ley CNDH).
- ) Denominación: CNDH (Art. 2 Ley CNDH y 15 LOAPF)
- ) Sede de oficinas y dependencias. Ambito territorial (Art. 15 LOAPF) Mexico, D.F., Periférico Sur 3469 = Todo el país (Art. 102 "B" Constitucional).
- ) Organos de Dirección, Administración y Representación Previstos en la Ley y su Reglamento (Arts. 9-17-18-19-20-21-22 y 23 LOAPF).
- ) Estructura administrativa interna - Ley y Reglamento Interno CNDH (Art. 58 Fracc. VIII LOAPF).

---

-) Objeto (Art. 2 Ley CNDH) y 14 y 15 F III LOAPF): Protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos.

-) Finalidad: La Justicia.

-) Régimen fiscal: Acuerda su presupuesto de Egresos directamente ante la SHCP.

### 3.- LA AUTONOMIA DE LA CNDH. (78)

He querido dejar un espacio para desarrollar el inciso (e), ya que uno de los temas mas discutidos de la Ley de la CNDH es precisamente el de su autonomía.

Hay una gran preocupación acerca de qué tan confiables pueden ser las resoluciones de la CNDH si continúa estando dentro de la estructura gubernamental. Para ello, es necesario explicar los tipos de Ombudsman de acuerdo a quien los nombra, y lo relativo a su autonomía.

#### a) Tipos de Ombudsman.

Es sabido que el Presidente de la República propone a la persona que ocupará la Presidencia de la CNDH. El siguiente acto jurídico es la aprobación de esta propuesta por el Senado o la Permanente en sus recesos.

Muchos no creen que un funcionario propuesto por el ejecutivo y que sigue estando dentro de esta estructura pudo ser lo suficientemente independiente para no subordinar sus actuaciones a la voluntad del superior jerárquico. Por ello, propuestas han ido y venido en torno a dos puntos en especial en un principio, y a otro, como actual tendencia de los Derechos Humanos:

-La ubicación del Ombudsman en la Administración Pública.

-El nombramiento del titular del órgano.

-Su carácter público o privado.

---

(78) RABASA GAMBOA, Emilio, Op. C'ia.

---

Respecto de esto han habido algunas consideraciones en torno a cómo debe ser el Ombudsman:

- ) Ombudsman judicial
- ) Ombudsman parlamentario.
- ) Ombudsman ejecutivo
- ) Ombudsman independiente del Estado.

#### -) Ombudsman Judicial.

De él ya hemos hablado y únicamente apuntaría que es necesario y válido que la CNDH no actúe dentro del ámbito del Poder Judicial Federal, ya que:

-Estáremos respetando la división de poderes.

-El Poder Judicial ya tiene contemplada una figura similar con fundamento en el Art. 97 constitucional o debería crearse una institución con carácter permanente en el Poder Judicial Federal; es una propuesta.

#### -) Ombudsman parlamentario.

Es aquel nombrado y producto del poder legislativo, quien, como representante popular crearía una figura que vigilara la actuación de los órganos del ejecutivo y tal vez del Judicial también.

En nuestro sistema político, el presidencialismo ha sido producto entre otras cosas de la historia. Es muy difícil que en corto tiempo avancemos hacia un parlamentarismo, aún cuando tiene muchos partidarios. Seguramente el poder presidencial omnipotente irá disminuyendo ( espero ) y habrá una relación de medios de control y responsabilidad más estrecha entre los poderes de la Unión. Actualmente esa no es la situación.

Un Ombudsman parlamentario implicaría por un lado un órgano con gran sustento popular, pero a su vez muy ligado a los partidos políticos estando sujeto a que en cualquier momento su credibilidad se viniera abajo. Los vaivenes y las pasiones políticas podrían en cualquier momento lesionarlo o destruirlo.

---

## -) Ombudsman ejecutivo

Es del modelo al que la CNDH pertenece. Su autonomía en nuestro sistema es severamente cuestionada.

## -) Ombudsman independiente del Estado.

Este no puede existir. La propuesta inicial de Ley de la CNDH la contemplaba como un organismo autónomo, con características similares al IFE. Esta propuesta - que tenía como fin darle mayor independencia, "porque de lo contrario seguiría siendo un organismo del Estado" - no fue aprobada.

Sin embargo, empezaremos por apuntar que autonomía no significa independencia del Estado, o quedar fuera de él. Si la preocupación es la dependencia del Ejecutivo, ¿ dónde la situamos ? ¿ en el Legislativo, en el Judicial o formamos un cuarto poder? ¿ o pretenden que sea una ONG ? Tendríamos que aceptar cualquiera que fuera la respuesta, que seguiría estando dentro del Estado.

La efectividad de la CNDH no se logra sacándola del Estado o de un poder, sino por otros medios, como lo es el fortalecimiento jurídico. Esta efectividad, -determinada por su autonomía que consiste en "un conjunto de atribuciones que definen su competencia para crear y aplicar sus propias normas con base en la Constitución y en su Ley" en términos del Apartado "B" del 102 consiste en principio en que los organismos de Derechos Humanos formularan "recomendaciones autónomas"

Al igual que el Art. 70 del COFIPE (79) nuestra Constitución aplica el término "autónomo" al producto final del órgano y no al órgano mismo. La autonomía se refiere por tanto, a las decisiones y no al órgano. Por esto es por lo que hay que preocuparse, porque la ley de la CNDH se aplique bien y porque su estructura administrativa utilice hasta donde sea posible el marco jurídico que le permite emitir resoluciones autónomas.

Nuestra Constitución, por ejemplo, no es democrática porque lo diga el Art. 3º, sino porque el contenido y estructura de ella así lo establece.

Abundando un poco más y para concluir el tema de la Autonomía de la CNDH, la resaltaremos por el contenido y estructura de su ley.

---

(79) Código Federal de Instituciones y Procesos electorales.

---

**b) Clases de autonomía.**

El Ombudsman puede poseer diversas clases de autonomía:

- **Orgánica.**
- **Financiera.**
- **Técnica.**
- **Política.**

**-). Autonomía orgánica.**

Los órganos de la CNDH ya han sido descritos anteriormente, junto con los requisitos y procedimientos para su designación y sobre todo sus atribuciones que, como podemos observar, no las realiza con sujeción a algún órgano del Estado.

Mención especial merecen algunos artículos de la Ley de la CNDH como muestras adicionales de autonomía orgánica.

- El Artículo 13 evita sujetar al Presidente y Visitadores Generales a responsabilidad civil penal o administrativa por las opiniones o recomendaciones que formulen.

- El Artículo 14 establece la destitución y responsabilidad del Presidente solo mediante juicio político. El Art. 16 confiere al Presidente, Visitadores Generales y Visitadores adjuntos, FE pública para verificar la veracidad de los hechos de las quejas.

**-) Autonomía financiera**

Según sus características de Organismo descentralizado, y de acuerdo al Art. 2o de la Ley, la CNDH contará con patrimonio propio, lo que se confirma con lo dispuesto por el Art. 75 en los siguientes términos:

"La CNDH contará con patrimonio propio. El Gobierno federal deberá proporcionarle los recursos materiales y financieros para su debido funcionamiento"



---

Tiene además la facultad de elaborar su propio anteproyecto de egresos, para lo cual lo remitirá directamente al Secretario de Estado competente (Art. 76). El Art. 4o transitorio le adjudica todos los recursos materiales humanos y presupuestales con que contaba la Comisión como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

La autonomía financiera y el otorgamiento de recursos es tan importante como que pudo suceder que la institución se limite si no le son proporcionados recursos suficientes o se constituya esto en un medio de presión para obligarlo a seguir directrices ajenas a las propias.

#### -) Autonomía técnica

Consiste básicamente en la parte procedimental y por medio de la cual la CNDH aplica su propio ordenamiento por medio de sus programas, acuerdos de no responsabilidad y recomendaciones. (Título III de la Ley de la CNDH)

La autonomía técnica es la capacidad jurídica fundamental para individualizar las normas constitucionales y legales en materia de Derechos Humanos, se expresará por medio de una recomendación, acuerdo de no responsabilidad o resolución sobre cualquier recurso de inconformidad, contra los cuales, de acuerdo al Artículo 47 de la propia Ley, no procede algún recurso, lo cual confiere Definitividad a los acuerdos o resoluciones de la CNDH, imposibilitando su revisión por cualquier otro órgano de la fndole que sea.

#### -) Autonomía política

Esta facultad se deriva de los informes anuales que deberá rendir el Presidente de la CNDH al Ejecutivo Federal y al Legislativo, haciéndose del conocimiento de la sociedad respecto de este documento. Dispone el Art. 54 de la Ley:

**"Ninguna autoridad dará instrucciones a la CNDH".**

#### -) "La verdad del expediente"

En esos términos el Dr. Jorge Carpizo ha reiterado que el que las recomendaciones sean autónomas, quiere decir que, como lo establece el Art. 42 de la Ley. "Las conclusiones del expediente que serán la base de las recomendaciones, estarán fundamentadas exclusivamente en la documentación y pruebas que obren en el propio expediente.

---

En esa "verdad del expediente" está la verdadera y real autonomía de la CNDH.

#### 4. ESTRUCTURA DE LA CNDH.

Es una característica propia del Derecho determinar las condiciones de su propia creación y aplicación. Por ello, el ordenamiento jurídico no solo establece las funciones o atribuciones que deberán realizarse, el qué, sino también el quién habrá de ejercerlas; esto es, el órgano o titular de la función jurídica para el que la propia norma exige ciertos requisitos. (80)

La Ley de la CNDH, además de precisar las funciones de la Comisión, especifica qué órganos, con qué cualidades deberán ejercerlas y cómo serán éstos designados.

El artículo 5º de la Ley de la CNDH y el 30 de su Reglamento Interior, prevén cuáles serán sus órganos. Estos son:

-Presidente

-Consejo

-Visitadores Generales

-Secretario Ejecutivo.

-Secretaría Técnica del Consejo ( No establecido como órgano por la ley, sí por el Reglamento Interno ).

##### a) PRESIDENTE

- Requisitos:

+ Ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus Derechos Civiles y Políticos.

---

(80) RABASA, Op. cit.

- 
- + No tener menos de 35 años el día de su nombramiento.
  - + Gozar de buena reputación y no haber sido condenado en los casos que la propia ley prevé.

**- Nombramiento:**

Este fué uno de los puntos más debatidos de la iniciativa, conformándose tres posiciones:

- + Designación por el Presidente de la república con la aprobación del Senado.
- + Por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Diputados.
- + Por mayoría calificada de las 2/3 partes de la Cámara de Diputados.

Encontramos gran similitud a los nombramientos de la SCJN y diversos tribunales. Finalmente quedó en la Ley ( artículo 10 ) la primera posición, aprobada por unanimidad en el Senado y en la Cámara de Diputados por 297 votos a favor y 88 en contra.

Sobre este debate es importante destacar dos argumentos en favor de la disposición aprobada: (81)

+ **Primero:** En la práctica Internacional del Ombudsman se dan tres fórmulas para el nombramiento:

- \* Organo Legislativo-Parlamento ( Suecia ).
- \* Decisión colegiada Legislativo-Ejecutivo ( Canadá ).
- \* Sólo Ejecutivo ( Nueva Zelanda, Australia e Inglaterra )

+ **Segundo:** Conforme al sistema de distribución de competencias exclusivas que para las dos Cámaras del Congreso establece la constitución, corresponde al Senado (Art. 76 Fracc. II) la ratificación de los nombramientos de los altos servidores públicos hechos por el Ejecutivo federal.

---

(81) Idem.

---

- **Duración en el cargo:**

+ 4 años con derecho a reelección una vez.

- **No será sujeto de Responsabilidad Penal, Civil o Administrativa por actos derivados de sus actuaciones.**

- **Tiene Fe pública**

- **Facultades:**

Están previstas en el artículo 15 de la Ley de la CNDH, y se pueden clasificar en dos categorías:

+ **Jurídico-Administrativas:** ( Fracc. I, II, III, IV y IX ).

+ **Típicas de Ombudsman:** Aprobar y emitir las recomendaciones (VII), enviar el informe anual al Congreso y al Ejecutivo Federal (V), celebrar acuerdos base de coordinación y convenios con autoridades, organizaciones e instituciones de o para la defensa de los Derechos Humanos (VI), realizar propuestas generales para la mejor observancia de los derechos Humanos en el país (VIII).

**b) CONSEJO.**

- **Integración:**

+ Es el único órgano colegiado de la CNDH, integrado por diez personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad, deben ser mexicanos, en pleno ejercicio de derechos. Solo tres de ellos podrán desempeñar cargos públicos durante el tiempo en que su nombramiento sea efectivo. El Presidente de la CNDH lo es también del Consejo.

---

La composición del Consejo se explica en la exposición de motivos de la iniciativa de la siguiente manera: "quedará integrado honoríficamente por personas de notorio prestigio intelectual y moral, pertenecientes a diversas corrientes de opinión y pensamiento social", es decir, deberá ser plural. Esto constituye una aportación mexicana a la práctica del Ombudsman.

**- Nombramientos:**

+ Los hará el Ejecutivo Federal y lo aprobará el Senado o la Permanente en los recesos de éste.

**- Funciones:**

Seis son las funciones del Consejo ( art. 19 ), y tres de ellas lo convierten tentativamente en el órgano supremo de la CNDH, ya que le permiten definir los lineamientos generales de actuación de la CNDH, aprobar su reglamento interno y dictar las normas internas de la institución.

En otras tres, colabora con su Presidente, opina sobre el proyecto de informe anual, solicita información adicional sobre asuntos en trámite o resueltos y conoce el informe sobre el ejercicio presupuestal.

El Consejo sesionará una vez por mes ( reunión ordinaria ), o cuando lo amerite algún asunto ( reunión ordinaria ).

**c) SECRETARIA EJECUTIVA.**

Es un órgano operativo y de colaboración con el Consejo y el Presidente de la CNDH.

**- Requisitos:**

+ Ser mayor de 30 años el día del nombramiento, ciudadano mexicano en pleno ejercicio de Derechos y gozar de buena reputación.

---

**- Facultades y obligaciones:**

+ Sus funciones consisten básicamente en proponer al Consejo y al Presidente las políticas generales para las relaciones de la CNDH con organismos gubernamentales y no gubernamentales nacionales o internacionales, públicos, privados o sociales de Derechos Humanos; realizar iniciativas de Leyes y reglamentos, y colaborar en la preparación del informe anual y preservar el acervo documental ( art. 22 de la Ley de la CNDH ).

**- Nombramiento:**

+ Lo hará el Presidente de la CNDH (Art. 73 R.I.)

**d) VISITADURIAS GENERALES.**

**- Nombramiento:**

+ Lo hará el Presidente de la CNDH (59 del R.I.)

**- Requisitos:**

+ En adición a los requisitos que se exigen para ser Presidente o Secretario Ejecutivo, dado el carácter eminentemente técnico-jurídico de esta función, se deberá tener título de Licenciado en Derecho, y por lo menos tres años de ejercicio profesional.

El requisito profesional es muy explicable si se tiene en cuenta cuáles serán sus funciones.

**- Facultades.**

+ Los Visitadores generales son quienes realizan en realidad la función de Ombudsman. Constituyen las visitadurías la columna vertebral de la CNDH, ya que es el órgano ante el cual se realiza el trámite de la Queja o de las Inconformidades que se presenten ante la CNDH.

Estas funciones se realizan básicamente al recibir o rechazar las quejas o inconformidades, iniciar y concluir la investigación sobre las mismas, formular los proyectos

---

de resolución y, en los casos en que la naturaleza del asunto lo requiera, propiciar la amigable composición (art. 21 de la Ley de la CNDH ).

**- Integración.**

+ La Ley distingue entre Visitadores Generales ( podrán ser hasta 5 ), quienes dirigirán las investigaciones, quienes serán auxiliados por Visitadores Adjuntos ( art. 24 de la Ley ), quienes tendrán a su cargo la operatividad de las mismas. (Art. 69 R.I. Requisitos para ser Visitador Adjunto).

**- Fe Pública.**

+ La Ley otorga fe pública en sus actuaciones tanto al Presidente como a los visitadores Generales y adjuntos. Es una atribución muy importante para recoger las declaraciones de los quejosos y de otras personas involucradas en los hechos de la Queja, y un atributo más de autonomía de éstos órganos de la Comisión Nacional. Se aplica también para certificar la verdad de los hechos en quejas o inconformidades. (art. 16 Ley de la CNDH)

- No serán sujetos de responsabilidad civil, penal o administrativa por sus actuaciones.

**e) SECRETARIA TECNICA.**

La Ley lo considera Orgánicamente como parte del Consejo (Art. 30), pero el Reglamento Interno le confiere el carácter de órgano de la CNDH y va más lejos, prevé para él una serie de facultades.

**- Nombramiento:**

+ En términos del Artículo 18 segundo párrafo de la Ley, será nombrado por el Consejo a propuesta del Presidente de la Comisión Nacional.

---

- Facultades:

+ Ser secretario del órgano colegiado, ejecutar los programas de Capacitación, Publicaciones y promover y fortalecer las relaciones con las ONG'S nacionales.

## 5. FUNCIONES DE LA CNDH

a) El Art. 2 de la Ley expresa en forma general la competencia positiva de la CNDH, estableciendo 5 funciones esenciales:

- Protección
- Observancia
- Promoción
- Estudio
- Divulgación...

de los Derechos Humanos establecidos en el orden jurídico mexicano. Su descripción está contenida en el Artículo 6 de la mencionada Ley.

### -) Protección y Observancia

Estas funciones se cumplen básicamente con el procedimiento de la Queja, respecto del cual la CNDH tiene una doble competencia en función del sujeto que comete la violación. (Art. 3 de la Ley):

+) Actúa como única instancia tratándose de autoridades o servidores públicos federales, excepto los del Poder Judicial Federal.

+) Actúa como segunda instancia respecto de Comisiones Estatales o de autoridades o servidores públicos locales, con excepción de lo previsto en la facultad de atracción de un ámbito local al federal. (Art. 60 de la Ley).

Estas dos funciones abarcan las atribuciones previstas en las Fracciones I a V del Artículo 6 sobre las atribuciones de la CNDH: Recibir quejas, investigar las violaciones, formular recomendaciones y conocer de inconformidades.



---

La Ley establece otros medios aparte de la Queja para proteger y observar los Derechos Humanos:

- + ) Conciliación entre quejoso y autoridad (Fr. VI Art. 6º).
- + ) Programas preventivos (Fr. XI Art. 6º).
- + ) Programa penitenciario (Fr. XII Art. 6º).
- + ) Impulsar la observancia de los D.H. en el país. (Fr. VII Art. 6º)

-) **Promoción.**

Esta función se cumple con las siguientes atribuciones:

- + ) Proponer cambios y modificaciones jurídicas y administrativas a las diversas autoridades del país. (Fr. VIII Art. 6º).
- + ) Elaborar programas y realizar acciones coordinadas con autoridades competentes, destinadas al cumplimiento de los ordenamientos internacionales vigentes en México en materia de Derechos Humanos (Fr. XIII Art. 6º).
- + ) Proponer al Ejecutivo Federal la suscripción de nuevos acuerdos o convenios internacionales sobre la materia. (Fr. XIV Art. 6º)

-) **Estudio y divulgación.**

Estas funciones se realizan con la atribución expresa de "promover el estudio, enseñanza y divulgación de los D.H. en el ámbito nacional e internacional" (Fr. XI Art. 6º).

De esta manera, cada función de la CNDH encuentra en las diferentes atribuciones, su medio de realización.

---

## 6.- PROGRAMAS DE LA CNDH.

Para la realización de las diversas funciones de la CNDH se ha dispuesto de programas de trabajo que abarcan, tanto la función preventiva, como la que se realiza cuando ya las violaciones se han consumado.

El informe (83) presentado por el Lic. Jorge Madrazo en Junio de 1993 da cuenta de 20 programas, a saber:

### + ) Programa de Quejas.

Es la columna vertebral de la CNDH y es el programa a través del cual se reciben, tramitan y resuelven las quejas presentadas por los particulares, pidiendo la intervención de la CNDH. El promedio es de 24 quejas diarias.

En este período, cabe señalar que se remitieron los expedientes correspondientes a las CEDH, de conformidad con lo dispuesto por el Art. 102 "B".

### - ) Programa de precedentes y cómputo (p.417)

Esta es una herramienta muy importante de la CNDH, que permite, en un espíritu antiburocrático, agilizar trámites, información, etc. El personal de la CNDH se capacita también en el manejo de microcomputadoras.

Esta en marcha un sistema integral de Gestión, que permite que todas las áreas tengan instalado el servicio requerido para sus necesidades de trabajo.

### + ) Programa de asuntos Indígenas (p. 419)

Es un programa dirigido en especial a grupos vulnerables por sus propias condiciones y naturaleza. En este programa se hacen estudios y evaluaciones de la situación de los indígenas, se elaboran documentales, prevé acciones directas de atención a probables violaciones a Derechos Humanos, se recopila información para tener una mejor idea de las costumbres jurídicas de los grupos, se llevan a cabo brigadas de trabajo para conocer su situación y se imparten cursos de capacitación en Derechos Humanos. Debería tener más apoyo, más estructura, más proyecto, más recursos.

(83) Ver Informe anual, Mayo de 1993, CNDH, México, 1993, p. 5-8.

---

**+ ) Programa sobre agravios a periodistas (p. 424).**

Este programa ya va en una segunda fase, y consiste en tramitar de manera especial las quejas presentadas por presuntas violaciones a D.H. cometidas en contra de periodistas, ya que por lo delicado de su trabajo, es probable que se den represalias en su contra.

**e) Programa sobre presuntos desaparecidos (p. 427).**

Este tiene como objetivo la localización de personas que han sido reportadas como perdidas ante diversas autoridades por diferentes organismos y por particulares. Este programa no asume el compromiso de entregar al presunto desaparecido en determinada condición, fecha y lugar, porque tal compromiso, además de carecer de sustentación, se traduciría en una notable irresponsabilidad.

Hay que señalar que este programa solo actúa cuando se trata de una desaparición imputada a una autoridad o servidor público. Cuestionable es su conformación y los procedimientos de investigación no establecidos en la Ley ni el R.I. de la CNDH, sujetos a la total discrecionalidad del personal.

**f) Programa sobre el sistema penitenciario del país (p.439).**

La creación de este programa es un paso histórico. La supervisión penitenciaria es una tarea jamás antes realizada en nuestro país, ya que hacer pública la problemática penitenciaria no es una tarea fácil.

Este programa tiene por objetivo atender de oficio o por quejas, de las presuntas violaciones a D.H. en todos los centros de reclusión del país. En cumplimiento al apartado "B" del 102 Constitucional, la CNDH solo deberá ocuparse de los centros federales y de las violaciones individuales a internos de fuero federal.

El programa está integrado por un equipo multidisciplinario ya que la prisión es una realidad que debe ser abordada multidisciplinariamente, y funciona como la tercera visitaduría general de la CNDH. Tiene algunos problemas, como lo es, sin duda, que la tarea por realizar es muy grande. Es un programa que tiene una gran dificultad para operar, ya que el enfrentarse a grupos de poder, intereses, etc., dificulta sus acciones.

Otro gran problema que tiene, es el de las recomendaciones y la resistencia a su cumplimiento. Es cierto que muchas de ellas son de tracto sucesivo, pero lo también cierto es que no hay voluntad política para asignar presupuestos suficientes. Los internos son vistos en la mayoría de los casos, como la escoria de la humanidad.

---

Urge revisar algunos criterios que se han publicado en la propuesta y reporte del sistema penitenciario del país, como lo es el de la fundamentación de las recomendaciones, ya que algunas no van de acuerdo a la Constitución, como lo son las que permiten el aislamiento (detención administrativa) por cinco o quince días, cuando el máximo debiera ser de 36 horas.

Se debe revisar también la propuesta de Defensoría de oficio del fuero común y hacer una propuesta para el fuero federal, competencia de la CNDH también. Así mismo, revisar la fundamentación y operación de la supervisión penitenciaria llevada a cabo por elementos de las procuradurías, entre otros, así como expedir un manual para la realización de dichas prácticas con pleno respeto a la dignidad de los internos y con apego total a la ley.

La gran alternativa para el rescate de los valores humanos en la prisión es abordar el problema de fondo. Nos preocupamos más por la forma de recuperar la libertad que por ver por qué están ahí los internos. No es el sistema penitenciario el que está en crisis. Es todo el sistema de procuración e impartición de justicia.

**g) Programa de apoyo a internos para la obtención de beneficios de libertad anticipada. (p.452)**

Es un programa muy importante, ya que una gran cantidad de internos desconocen su situación jurídica y quienes podrían estar ya en libertad, no lo están. Realmente no existe un sistema que permita conocer con certeza quién tiene derecho a esos beneficios. En nuestro país no hay registros confiables de internos y esto dificulta cualquier acción. Si hay aparatos y computadoras para contar las arenas del mar o las estrellas del cielo, ¿por qué no contar y saber de la situación de los seres humanos privados de su libertad?

Este programa se coordina con la Secretaría de Gobernación, con las entidades Federativas, con la PGR y con el INI, para la liberación de presos, incluyendo desde luego, a los de origen indígena.

Habría que hacer dos propuestas:

- Creación de un registro computarizado por Estado.
- Creación de un área que se encargue específicamente de esto.

**h) Programa contra la pena de muerte (p. 453)**

Desde el punto de vista de los Derechos Humanos, la pena de muerte anula la más elemental prerrogativa que tiene el hombre: el derecho a la vida. Para quienes creen que tiene efectos disuasivos, datos históricos demuestran que no ha logrado tener esos efectos.

---

Césare Beccaria ya lo decía en el S. XVIII<sup>(84)</sup>, nada se logra con aumentar las penas. Si a quien van dirigidas tuviera la certeza de que se le va a aplicar la pena por mas leve que sea, realmente tendría un efecto decisivo. El problema es que la impunidad se escuda muchas veces en la incertidumbre de la aplicación de la pena.

Atendiendo a los principios humanitarios que sistemáticamente ha sostenido sobre el particular, la CNDH inició éste programa, cuyo objetivo es trabajar de manera intensa en contra de la imposición de la pena capital, ahí donde existe, todo esto mediante la participación en foros nacionales e internacionales, estudios y apoyo a nuestros compatriotas condenados a muerte fuera del país, etc.

**i) Programa de defensa a la niñez. (p. 454).**

Este es un programa que sin duda requiere un mayor impulso. La problemática de la niñez es muy grave y la CNDH realmente tiene poco hecho en relacion a ello.

Su acción se ha reducido a un convenio con el DIF y la UNICEF con el fin de sistematizar información y difundir materiales. Además se trabaja en una propuesta de modelo de Reglamento Interno para casas hogar, y ha participado en algunos foros. Los objetivos de éste programa no están determinados ni clarificados aún. Un poco más de esfuerzo y se podría avanzar más.

**j) Programa de D.H. de los trabajadores migratorios (p.458)**

Es un programa que pretende llevar la defensa de los D.H. de nuestros compatriotas, inclusive más allá de nuestras fronteras. Se elaboró un análisis aún no publicado de la problemática del menor repatriado en E.U., se participó en algunos foros, pero tampoco se ha avanzado tanto. Dentro de esta problemática hace falta más coordinación y más trabajo de Capacitación en Derechos Humanos, y una más cercana relación con los Organismos No Gubernamentales.

**k) Programa de D.H., ecología y salud. (p.459)**

Este es un programa muy limitado, ya que a partir de la creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la CNDH se limita al análisis y evaluación de las Recomendaciones de carácter ecológico que en su momento emitirá la CNDH.

Una de las acciones realmente importantes que sin prever grandes éxitos emprendió la CNDH, fue la publicación del libro "La Contaminación Ambiental en Mexico", de Iván

---

<sup>(84)</sup> Antología de los Clásicos de los Derechos Humanos, "Césare Beccaria", CNDH, México, 1991.

---

Restrepo (85) , el cual ha causado una gran polémica, ya que contiene estudios de especialistas que algunas autoridades no han estado dispuestas a aceptar.

**l) Programa de estudios legislativos (p.460)**

Este programa tiene por objetivo hacer las propuestas necesarias para que mediante modificaciones, adiciones a nuevas leyes, se subsanen o se creen las condiciones jurídicas pertinentes para proveer una esfera de protección de Derechos Humanos.

Desde el punto de vista jurídico, este programa ha hecho significativos avances, como lo son, entre otros, la ley de la CNDH, su Reglamento Interno, y algunas propuestas en el ámbito penal y el de responsabilidad de Servidores Públicos.

**m) Programa sobre el libro de texto gratuito. (p.463)**

Este es, a mi juicio, uno de los programas más importantes de la CNDH. Tiene como objetivo la prevención y la formación de una cultura en Derechos Humanos desde tempranas edades, desde la escuela y desde la casa, y sobre todo, en este caso, desde los libros de texto. Los resultados no se verán probablemente en un año, sino en quince o veinte, y sin duda representa una inversión más que un gasto que hay que apoyar más y al cual, por ejemplo, se oponen quienes dentro de la propia institución solo evalúan resultados mediante números y resultados inmediatos.

La CNDH, dentro de este programa, ha hecho propuestas a la SEP para la preparación de contenidos y sugerencias didácticas para todos los grados de educación básica, y para 1º y 2º de Secundaria, principalmente en la materia de Civismo.

Se fundamenta, entre otras cosas, de una concepción distinta del Art. 3º Constitucional y de la educación en general, en el sentido de que una cosa es el laicismo y otra que la educación carezca de valores, entonces estaríamos negando principios como el de la democracia, contenidos en el propio dispositivo constitucional.

**n) Programa de Capacitación (p.464)**

"Los Derechos Humanos permanecen todavía desconocidos". (86) Este programa, es básico en la formación de una cultura de Derechos Humanos. Mientras la sociedad no conozca sus Derechos Humanos, no podremos avanzar tanto como quisiéramos en la prevención de violaciones a esos Derechos. La información es uno de los medios más eficaces para combatir

---

(85) RESTREPO, Iván. "La Contaminación Ambiental en México", CNDH, México, 1992.

(86) OLIMON NOLASCO, Manuel, y otros, "Los Derechos Humanos", IMDUSOC, México, 1992.

---

la impunidad de toda índole. Mediante la realización e implementación de diversos programas, la Dirección de Capacitación de la CNDH cumple sus muy claros objetivos.

Hay que revalorar esta labor, ya que la tarea es enorme. Sobrecargas de trabajo pueden desvirtuar y hacer ineficiente a esta área. Debe funcionar como una especie de banco de segundo piso, es decir, formar **PROMOTORES** que difundan y divulguen para así multiplicar esfuerzos. Calidad y cantidad, sobre todo lo primero. No se le hace un gran favor a la causa si se desgasta el discurso de los Derechos Humanos en eventos carentes de contenidos o simplemente informativos **EN LOS QUE NO SE LOGRE MOTIVAR, CONVENCER**. Se corre el riesgo de hacer poco creíble lo que se pretende difundir, o de hacerlo vanal. Por lo mismo, no cualquiera puede ser capacitador ni promotor. Es muy importante la realización de programas internos y una evaluación del compromiso de las personas que pretenden integrarse.

Recordemos que al asumir el compromiso de los Derechos Humanos no se puede tener una posición neutra respecto de las injusticias, a pesar de que la institución que esté actuando sea de tipo gubernamental. El tema de los Derechos Humanos de por sí es polémico y motiva al cambio, no solo de actitudes, sino de estructuras. Por lo mismo, el programa de capacitación requiere de una gran responsabilidad para su manejo.

Estaríamos provocando una gran **TENSION** y una gran contradicción si lo que es materia de Derechos Humanos que debe ser abordado por la Dirección de Capacitación es abordado tímidamente o con recelo. Es lógico y es natural, como se ha expuesto, que este tema llame a modificar actitudes, conciencias y sociedades.

Para esto es muy importante que se tengan muy claros los objetivos de la Dirección de Capacitación, y el aplicar y cumplir planes y programas a largo plazo, que independiente de los cambios en los sujetos responsables, continúen y se cumplan esas metas.

**o) Programa de Actos Académicos (p.479)**

Este programa debería ser parte de la Capacitación, ya que se duplican funciones; tiene como su nombre lo indica, la tarea de organizar eventos de carácter académico, en los que se discuta y proponga en relación a la problemática de Derechos Humanos.

**p) Programa de documentación y biblioteca (p.482)**

Es muy importante para cualquier institución contar con un acervo documental y bibliográfico que sirva de apoyo a las labores de la institución. El centro de Documentación y Biblioteca de la CNDH, además de hacer esto, da un gran servicio a otras instituciones y personas y cuenta, entre otras cosas, con 96 convenios suscritos para ello.

---

**q) Programa de divulgación (p.483)**

Este programa lo realiza principalmente la Dirección de Comunicación Social de la CNDH y tiene como objetivo difundir las actividades y propuestas de la CNDH a través de los medios masivos de comunicación, de videos, carteles, conferencias, etc.

**r) Programa de publicaciones (p.487).**

Este es un programa muy importante, ya que complementa esfuerzos de todas las áreas de la CNDH.

En general, me atrevo a decir, que en el país existían hasta hace pocos años, muy poca bibliografía especializada en Derechos Humanos y en el Ombudsman. El impulso dado a este programa ha sido importante, sin embargo creo que requiere de más selectividad en cuanto a lo que publica, ya que algunos trabajos dejan mucho que desear.

Un medio muy importante para la difusión de actividades y propuestas, pero sobre todo de las recomendaciones de la CNDH, ha sido la GACETA, publicación mensual que se distribuye gratuitamente en el país y en el extranjero.

**7.- COMPETENCIA.**

Este es un concepto universal, definido como " El poder de que está investido la autoridad o que le es atribuido para expresar su voluntad "

La tesis jurisprudencial número 47, p. 106, Tomo correspondiente a la sexta parte de la Jurisprudencia de la SCJN de 1917 a 1965, Jurisprudencia común al pleno y salas, ha establecido que " Las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite " En un estado de Derecho no se concibe la existencia de un órgano administrativo sin competencia, ya que ésta siempre es constitutiva del órgano. ¿ Qué le permite la Ley hacer y qué no hacer a la CNDH ?

La Competencia positiva en su modalidad de protección y observancia de los Derechos Humanos, está prevista en el Art. 102 "B", en la Ley y en el Reglamento Interno.

El Art. 102 "B" establece que: "Los organismos de Derechos Humanos conocerán de quejas contra actos u omisiones administrativas de servidores públicos o autoridades federales excepto el Poder Judicial Federal".

La Ley de la CNDH establece, a su vez en su artículo 6º amplias atribuciones:



---

-Recibir quejas por presuntas violaciones a Derechos Humanos.

-Conocer e investigar a petición de parte u oficio presuntas violaciones de Derechos Humanos en los siguientes casos:

- ) Actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal.
- ) Cuando particulares u otros agentes sociales cometan ilícitos con la tolerancia, anuencia o negligencia de autoridades o servidores públicos.
- ) Cuando estos últimos se nieguen a ejercer sus atribuciones.

a) Comentarios.

El Reglamento Interno dela CNDH es muy explícito, pero aclara solamente algunas cuestiones y otras no.

- Quiénes pueden ser sujetos activos de la violación administrativa: Autoridades o Servidores Públicos Federales, que son los que provienen de dependencias, instituciones u organizaciones tanto de la administración pública federal centralizada como de la paraestatal (Poder Ejecutivo), incluso los de la Procuraduría Agraria, Procuraduría Federal del Consumidor, y de la Procuraduría Federal de Protección al ambiente (Art. 17).

- Qué debemos entender por conductas ilícitas: las conductas que pueden tipificarse como delitos y las faltas o infracciones administrativas. (Art. 18)

Hay otras que faltan aclarar:

- ¿ Qué es un acto administrativo ? Miguel Acosta Romero en su obra Teoría general del Derecho Administrativo, establece que el acto administrativo " es una manifestación de voluntad que expresa la decisión de una autoridad administrativa competente en ejercicio de una potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general".

De todo lo anterior podemos comentar que:

---

- La competencia de la Comisión en materia de D.H. está sumamente limitada y se refiere a "algunos" Derechos Humanos solamente.

- Se prevé que otro tipo de agentes puedan ser sujetos de estos ordenamientos (87) (además de autoridades y servidores públicos federales).

- Reduce la competencia en violaciones a Derechos Humanos a autoridades y servidores públicos, como si éstos fueran los únicos agentes que pueden violarlos. Este es un fundamento histórico con el cual no estoy de acuerdo. Hay quienes pensamos que entre particulares sí puede haber violaciones a Derechos Humanos. Algo muy distinto es que el Ombudsman no intervenga en esos asuntos.

- Hay un deslinde de responsabilidades. La decisión de violar los Derechos Humanos es unilateral. No se puede culpar a toda la corporación por malos actos de una persona.

## 8.- INCOMPETENCIA.

En lo que se refiere a la incompetencia o competencia negativa, es decir, qué no puede hacer la CNDH, el 102 "B" dicta que la CNDH no podrá intervenir en:

- a) Asuntos electorales
- b) Asuntos laborales
- c) Asuntos jurisdiccionales

La ley de la CNDH en su artículo 7º amplía ésta incompetencia y además de estos tres puntos agrega:

d) Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

Nadie pone a discusión que todo lo anterior es materia de Derechos Humanos, sin embargo, lo que sí se pone a discusión, es que sea materia de competencia del Ombudsman.

(87) Como sindicatos, prensa, grandes consorcios, etc.

---

El Dr. Jorge Carpizo ha manifestado y explicado ampliamente y hasta el cansancio el por qué de esa incompetencia, y la Constitución General de la República es muy clara. El Ombudsman no puede ocuparse absolutamente de todo.

#### a) Asuntos electorales.

Nadie en el mundo discute que los Derechos políticos son D.H. Lo que sucede es que esa defensa no es compatible con la figura del Ombudsman. Si hay en nuestro país una gran inquietud electoral, y debe canalizarse por los medios apropiados; mejores legisladores, procesos completamente claros y transparentes y mejores instituciones electorales. Para eso están y para eso son. La CNDH no puede ni debe intentar suplirlos.

Si el Ombudsman entra a la contienda política, se verá lesionada su autoridad moral, ya que el involucrarse en pasiones puede verse afectada su imparcialidad y no servir para proteger siquiera otros Derechos Humanos.

Esto no quiere decir que si alrededor de una elección se dan violaciones a Derechos Humanos competencia de la CNDH (Ejem: Granaderos que torturan o incomunican a alguien), no intervenga la CNDH. Si lo hace, siempre y cuando no se haya dado el resultado de la elección. Si la CNDH emitiera una recomendación que afectara el resultado total de una elección, entraríamos en un problema jurídico sin solución, en un laberinto, en un callejón sin salida.

En otras palabras, el Ombudsman no interviene en el origen de la autoridad, sino en el ejercicio de ésta.

#### b) Asuntos laborales

Respecto de lo laboral, también son Derechos Humanos, (88) pero se trata de asuntos entre particulares y en éstos, la CNDH no interviene; aún cuando el patrón sea el Estado, se somete a juicio en calidad de particular (Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje). (89) Además, para ello hay instancias ya establecidas que resuelven estos problemas: Juntas de Conciliación y Arbitraje, etc.

---

(88) "La O.I.T., promotora activa de la protección de los derechos y deberes del hombre", Acad. Mex. de legislación y jurisprudencia, México, 1983.

(89) La CNDH, como veremos más adelante, se encuentra dentro del régimen laboral del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, por lo que una controversia laboral a que se viera sometida, se tendría que resolver en el mencionado Tribunal.

---

Recordemos además que los derechos laborales no dejan de ser Derechos Humanos, que pertenecen a la segunda generación de éstos, y que son de carácter social.

Hay que señalar que la CNDH ocasionalmente hace algunas excepciones e interviene en estos asuntos cuando se trata de violaciones de carácter administrativo y humano, como lo puede ser por ejemplo, una ejecución de un Laudo.

#### c) Asuntos jurisdiccionales de fondo

Al respecto, el Art. 19 de la Ley de la CNDH explica lo que son éstos:

- Sentencias o laudos definitivos que concluyan la instancia.
- Sentencias interlocutorias que se emitan durante el proceso.
- Autos y acuerdos dictados por el Juez, personal del Juzgado o tribunal, que sean producto de una valoración legal.
- En materia administrativa, los análogos a los anteriores.

Podemos comentar que:

- Los asuntos jurisdiccionales de fondo se refieren a lo que está en disputa en ése juego de fuerzas que es el litigio, lo medular, el fondo del asunto, materia de juzgadores.
- La CNDH está excluida de materia jurisdiccional, en estrecha relacion con el dispositivo Constitucional que prevé que se excluya al Poder Judicial Federal, es decir, Jueces, Magistrados y Ministros de la SCJN.
- El que se prevenga que esos acuerdos sean producto de valoración legal es intrascendente, ya que lo sean o no, la CNDH esta totalmente excluida del PJJF.
- Se deja al Poder Judicial Federal libre, no se invade su esfera y no porque así lo prevenga esta ley, sino porque así lo exige el respeto a la autonomía de cada poder de la Federación.

---

- Si la CNDH tuviera competencia en estos asuntos, ¿ para qué los jueces ?, sería un supratribunal y esto no sucede en ningún país. La CNDH no puede sustituir a los jueces.

**d) Consultas sobre interpretación de disposiciones constitucionales y legales.**

El Art. 7o de la Ley va más allá en la competencia prevista en el apartado "B" del 102 Constitucional. Esta ampliación no es contraria a la Constitución, ya que va totalmente de acuerdo con el respeto al principio de división de poderes y con las facultades del propio Poder Judicial, ya que como lo establece la propia Constitución, está reservada a la SCJN y a los Tribunales Colegiados de Circuito la interpretación Constitucional y de disposiciones legales secundarias.

De no ser así, la CNDH supliría a la SCJN, podría establecer criterios o tesis constitucionales, a lo mejor contrarias a la propia jurisprudencia, etc. Recordemos, la CNDH tiene como primera obligación actuar y hacer todo lo que pueda, lo más que pueda, con lo que tenga, dentro de la ley y no fuera de ella.

Esta disposición nace en virtud de que muchos particulares, abogados e instituciones (a través de sus representantes), de muy buena fé se han acercado a la CNDH dada su autoridad moral, para que emita su opinión sobre inconstitucionalidad de leyes, sobre su aplicación, etc. (90) Sin embargo, toda la autoridad moral que pueda tener la CNDH no le autoriza para violentar la Constitución.

## **9.- ACUERDOS DEL CONSEJO DE LA CNDH.**

Estos son emitidos con fundamento en los artículos 19 Frac. I y III de la Ley y 49 y 50 del Reglamento Interno y son criterios generales que se adoptan para casos diversos, lo que podría equivaler a los criterios constitucionales o jurisprudenciales del Poder Judicial Federal

Me llama la atención que éste órgano de la CNDH se ha convertido en un órgano legislativo, que en algunos casos, como veremos, viola la Constitución con sus criterios, al limitar o ampliar la competencia de la CNDH en forma discrecional, en lugar de establecer acuerdos o programas para tratar de cumplir con la legalidad, con lo que tenemos establecido.

Ejemplos de algunos de esos criterios son los siguientes:

(90) Recordamos el caso del Gobierno del Estado de Chiapas en 1992, en que se pidió opinión e intervención a la CNDH por la legalización del aborto, al considerarlo numerosos grupos violatorio de los Derechos más elementales del ser humano.

---

- Acuerdo 3/92.- Excluye de su competencia a la Procuraduría Agraria, le remite expedientes cual si fuera un organismo estatal de D.H. Le da el carácter de Ombudsman pero no aclara si se constituye en segunda instancia de éste (Como lo hace con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente) ni si procede ante la CNDH el recurso de inconformidad. Algunas cosas se aclaran con la expedición del Reglamento Interno en donde se establece además de lo mencionado en las primeras líneas de este párrafo, (art. 22) que las quejas por actos u omisiones de ésta Procuraduría, además de las del Consumidor y la del ambiente, podrán ser conocidas por la CNDH únicamente cuando puedan ser reputados como actos de autoridad (art. 17). Esto será mediante el Recurso de Queja, obviamente. Salvada esta situación por el Reglamento Interno, no puede sino destacarse la temeridad del Acuerdo del Consejo, y la incongruencia de éste criterio con el que veremos más adelante, por ejemplo.

- Acuerdo 4/92.- Coloca a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente como primera instancia (se entiende que la CNDH será segunda instancia), le da carácter de Ombudsman especializado (esto no sé si quiera decir que funcionará como algo parecido a un órgano desconcentrado de la CNDH), pero (aquí viene una gran incongruencia) considera las recomendaciones del mencionado organismo, como actos administrativos, lo que quiere decir (porque no lo aclara nunca), que contra él no procede el recurso de inconformidad, sino el de Queja. Entonces, ¿ para qué lo considera 1ª instancia ?; debería ser válido que el quejoso entonces presentara su recurso desde el principio en la CNDH. Me pregunto también, ¿ la CNDH se constituye en 2ª instancia de todos los organismos con características de Ombudsman ? No podemos aplicar la ley en unos casos sí y otros no, para la del Ambiente sí, y para la Agraria no.

Nos sorprendería un poco más que un ordenamiento reglamentario de una Ley Secundaria como lo es el Reglamento Interno de la CNDH estableciera esto. Pues así es. En sus artículos 24 y 25 prevé y aclara este Acuerdo del Consejo. Pero no importa si lo aclara inclusive una circular simple. el problema es que mediante acuerdos u ordenamientos secundarios se viole la Constitución.

Aún no hemos terminado. Este increíble acuerdo (por lo antijurídico e incongruente, igual que el anterior) limita la competencia de la CNDH a agravios de carácter legal y excluye violaciones a D.H. que a pesar de que esté muy claro que lo sean, su determinación técnica hace difícil que la Comisión Nacional intervenga por no contar en forma permanente con técnicos en la materia. Después prevé requisitos y dice: "Que la Queja no implique que la Comisión se pronuncie sobre aspectos científicos o técnicos..." (91)

Luego, se retracta un poco, y dice, bueno..., "en casos excepcionales podrá examinar aspectos técnicos para emitir sus recomendaciones, requiriendo..." Yo creo que en todos los casos SIN EXCEPCION en que se requieran dictámenes técnicos o investigaciones de este tipo, la comisión debe actuar y no limitarse. Si no cuenta permanentemente con Técnicos, debe pagar los estudios, o en su defecto, contratar técnicos con un carácter permanente.

---

(91) Informe Anual, Mayo 1992-Mayo 1993, CNDH. 1993, p.15

---

También creo que en todos los casos - SIN EXCEPCION- que están previstos en la Constitución, la CNDH tiene la obligación de actuar, y no puede ser que de la interpretación que le dé el Consejo - previsto por la Ley no por la Constitución - a esta última, la Comisión se limite o vaya más allá en sus funciones o en lo que solo puede hacer por disposición de la Ley. El propio Dr. Carpizo lo mencionó en Campeche: "La Constitución General de la República es muy clara... nuestra primera obligación es cumplir exactamente con lo que dice". Ya lo mencionamos antes.

- Acuerdo 1/93. Este es otro caso de interpretación Constitucional mal hecha e inconstitucional. En ejercicio de su autonomía-soberanía, algunas legislaciones de algunas entidades federativas al crear organismos estatales de Derechos Humanos, han excluido de su competencia los actos administrativos provenientes de los respectivos organismos judiciales (Poder Judicial) locales, entendiendo que el 102 "B" excluyó al Poder Judicial Federal para la CNDH y que ellos debían hacer lo propio para sus estados.

El Consejo ha determinado - en ejercicio de sus facultades de interpretación constitucional que nadie le ha dado - que la Constitución solo se refiere al Poder Judicial Federal, y que los locales, por exclusión, sí están dentro de este supuesto, siempre y cuando no se trate de aspectos jurisdiccionales de fondo, desde luego. Además, dispone que en caso de que no haya competencia del Ombudsman local para estos actos, la CNDH podrá conocer de ella mediante el recurso de Queja, y lo tramitará en los términos del Art. 60 de la Ley.

Yo entiendo que el dispositivo constitucional prevé solamente la exclusión del Poder Judicial Federal y pide a las legislaturas estatales la formación de los organismos locales con las características de la CNDH en el ámbito de sus respectivas competencias, esto en respeto a su soberanía. Es un problema de interpretación que resolveremos muy fácilmente: La naturaleza de los poderes judiciales - tanto el Federal como los de los Estados - es similar, y el Ombudsman no puede ser excluyente en uno y competente en otro. Entonces, ¿ puede, en términos generales, intervenir el Ombudsman en el Poder Judicial o no ? Esta no intervención en otros países es absoluta y en ninguno se determina por el fuero federal o común.

Me pregunto ahora, en términos del Art. 107 Const., si acaso procedería el Juicio de Amparo en contra del Consejo, el Presidente de la CNDH y de la CNDH por intervenir en un TSJ estatal, violar la soberanía del Estado de que se trate, y violar el apdo. "B" del 102 Constitucional? Tal vez.

-Conclusión.- A todo esto quisiera decir que en un Estado de Derecho como el que aspiramos vivir, la CNDH no puede combatir la ilegalidad con la propia ilegalidad, debe abstenerse de hacerlo, y buscar fórmulas que eviten lesiones y violaciones a los Derechos Humanos pero que se adecúen al marco legal que tenemos. Para eso lo tenemos.

---

## 10.- DISCRECIONALIDAD DE LOS CRITERIOS DE LA CNDH. (92)

Este es un punto muy delicado, y quisiera abordarlo comenzando con algunos ejemplos:

- En materia laboral, queda a discreción de quien califique determinar la incompetencia absoluta de la CNDH o no competencia, tratándose de ejecuciones de sentencias, por ejemplo:
- En materia ecológica, (ya lo vimos), la CNDH es competente dependiendo de la interpretación que de el responsable en función de la interpretación que este a su vez haga de los acuerdos del Consejo (si es que los conoce).
- Los plazos, como lo es el de la calificación, se han ampliado por "exceso" en el cúmulo de trabajo de 72 horas a 10 días.
- El propio Consejo decide algunas veces en forma discrecional si conocerá la CNDH de un asunto o no. En algunos casos con sustento en el Reglamento Interno, otras veces sin más sustento que el que le da su jerarquía como órgano de la CNDH.
- Si esto es en el principio del procedimiento, ¿ cómo serán los procedimientos de investigación, pruebas y decisión de si emite o no una recomendación? : A discreción de alguien.
- Silencio inexplicable para algunos casos. Este silencio es de carácter administrativo.

Estos son solo algunos ejemplos que sostienen la tesis de Jorge Barrera Graff y Samuel del Villar (93) , en el sentido de que entre la CNDH y los quejosos hay una relación de discrecionalidad.

Si bien los seres humanos que laboran en la CNDH deben tener un marco de acción determinado, flexible, que les permita cumplir lo mejor posible con sus atribuciones, es claro que no sólo en ésta, sino en cualquier dependencia u organismo publico o privado, debe haber un margen de actuación libre. Pero este debe ajustarse al marco legal y no al revés.

Esta problemática está determinada por algunas causas, entre otras:

---

(92) En "La CNDH, una visión No Gubernamental" se le da otro enfoque, básicamente político. P. 72 y siga., en la ponencia "La CNDH, una experiencia insuficiente para abatir la impunidad.

(93) Op. Cit. Cap. 3 de este trabajo.



---

- El incumplimiento del marco de obligaciones y respeto de los servidores públicos de la CNDH frente a la población recurrente para la sustanciación de sus quejas.

Esto es muy grave, ya que en muchos casos, el quejoso es dejado a la "discreción" de los servidores públicos del área de Quejas, y a pesar de ser asuntos urgentes, no cumplen con su deber.(65)

- La burocratización de la CNDH- Est es uno de los procesos más temidos, por lo que inclusive internamente se ha llegado a cuestionar disposiciones como la de firmar. Esto provoca problemas de atención al público, de tramitar cuando se quiere, de detener expedientes para perjudicar a otra área, y el mayor perjudicado será siempre el ciudadano que ha confiado en el organismo y acudido a él.

No se puede querer que un organismo público funcione con la eficiencia de un empresa privada con relaciones internas de carácter burocrático e inquisitorio. Esto podría matar cualquier ánimo y deseo de trabajar.

- No hay definición de recursos de la población frente a las resoluciones de la CNDH dictadas discrecionalmente, en virtud del principio de DEFINITIVIDAD que recae sobre sus resoluciones.

- Recepción y valoración de pruebas: No hay definición ni precisión en cuanto a estas etapas. No hay criterios mínimos determinados. No hay aplicabilidad establecida del Código Civil del Distrito Federal en forma supletoria.

- No se sujeta a términos mínimos ni máximos para nada, cuando los hay, los salta y no hay disposiciones que prevengan esto.

- Sostiene la mayor parte del tiempo el interés del quejoso, que no necesariamente coincide con el de la Ley o con el de la Justicia. Se asoma a expedientes oficiales, los revisa, los completa, emite resoluciones sobre los mismos. Se trata de un trabajo de plena jurisdicción que se lleva a criterio del abogado responsable del asunto.

- Hay personas, como en el área de Quejas, que no cuentan con los conocimientos técnico-jurídicos en la materia que requiere la mencionada área, no necesariamente son abogados. Con el respeto que me merecen los sociólogos o los psicólogos, por ejemplo, hay que decir que requieren más que de buenas intenciones para actuar correctamente en estos casos.

Podría seguir mencionando más aspectos, pero me detengo aquí. La discrecionalidad de criterios puede disminuir sólo si hay más criterios definidos. Esto es materia del último capítulo de este trabajo.

---

## 11.- REGIMEN LABORAL DE LA CNDH.

El artículo 74 de la Ley de la CNDH establece que "el personal que presta sus servicios en la CNDH se regirá por las disposiciones del apartado "B" del artículo 123 Constitucional", por lo tanto, a la Ley Federal para los Trabajadores al Servicio del Estado también. Así mismo, su personal se incorpora al régimen del ISSSTE.

Por la naturaleza de sus funciones, los trabajadores de la CNDH son de confianza, lo que no significa, por ejemplo, no tener Derechos laborales ( ya vimos que también son Derechos Humanos ) sino un mayor compromiso con la institución.

Esta disposición es atacable por vía del amparo. La basificación que la legislación burocrática con fundamento en la LFTSE se tiene que dar a los seis meses, dependiendo de las funciones del trabajador.

De acuerdo a la propia LFTSE, "la categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se le de al puesto. En caso de un despido injustificado, trabajadores que por sus funciones no sean de confianza y que tengan más de seis meses en la institución pueden demandar la reinstalación. Cabe señalar también que en la CNDH no existe un Sindicato que agrupe a los servidores públicos que en ella laboran para la defensa de sus intereses.

Sería esto posible si a partir de determinados niveles se considerara esta posibilidad como sucede en otras instituciones, ya que la naturaleza de las funciones de muchas instituciones son delicadas, no solo las de la CNDH. Esto puede crear una situación de inseguridad en el empleo para la totalidad de los servidores públicos de la institución.

---

## CAPITULO CINCO

### DERECHO PROCEDIMENTAL DEL OMBUDSMAN MEXICANO EL PROCEDIMIENTO DE LA QUEJA

#### 1.- EL SISTEMA PROCEDIMENTAL.

¿ Podemos denominar proceso a la Queja ? Ramiro Podetti en su "Trilogía Estructural de la Ciencia del Proceso" (Revista Procesal, Buenos Aires, número 1, 1944, p. 113-170) expresa los conceptos básicos de toda disciplina procesal:

- Jurisdicción: Poder del Estado para resolver conflictos de trascendencia jurídica en forma vinculatoria para las partes.

- Proceso: Instrumento jurídico del Estado para concluir la solución de litigios.

- Acción: Derecho, facultad poder o posibilidad jurídica de las partes para provocar la actividad del órgano jurisdiccional del Estado, con el fin de que resuelva sobre una pretensión litigiosa.

Vemos que el procedimiento que se sigue ante la CNDH nunca podrá ser un proceso, sino solamente será la Queja un **PROCEDIMIENTO** formado por un conjunto de actos jurídicos en los que el Estado, sin ejercitar una función jurisdiccional interviene para tratar de resolver una controversia.

---

## 2.- IMPORTANCIA DEL CAPITULO PROCEDIMENTAL DE LA CNDH.

El Título III de la Ley, "Del Procedimiento ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos", constituye una completa innovación respecto del Decreto anterior, y resulta determinante para la protección y observancia de los Derechos Humanos en México. Paradójicamente, ha sido el menos debatido y comentado.

La diferencia esencial del Derecho respecto a otros ordenamientos de la conducta humana, como la moral o la religión, su nota distintiva y característica consiste en la HETERONOMIA, es decir, en la obediencia a las leyes que el legislador dicta, en la no autodeterminación normativa, en la sujeción a un querer ajeno, a normas cuyo origen no está en la voluntad de los particulares sino en la voluntad de un sujeto diferente. Es posible obligar a acatar la norma jurídica.

Esta normatividad previene los mecanismos explícitos para su aplicación y efectividad. Estos son los procedimientos para llevar a la práctica sus normas y los valores que éstas defienden.

Es el Derecho y sólo él que prevé las disposiciones por las cuales sus normas son individualizadas, y de ésta manera pasan de la generalidad de la Ley a la particularidad de la sentencia, el contrato jurídico o la resolución administrativa y su ejecución.

Estos mecanismos o procedimientos son lo que la teoría jurídica ha denominado como "la dinámica del orden jurídico", por que a través de ellos el Derecho se pone en movimiento y no permanece como un cuerpo estático de normas o como un orden normativo en reposo.

Por eso es tan importante el capítulo procedimental de la Ley de la CNDH; sin él, los Derechos Humanos que protege la Comisión se hubiesen quedado en el plano de los pronunciamientos políticos o de los buenos deseos sociales. Es precisamente este capítulo el que permite que "los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano" (apartado "B" del 102 Constitucional), los que son de la competencia de la Comisión, se conviertan en las Recomendaciones o en los documentos de No Responsabilidad que emite la CNDH.

El procedimiento previsto en la Ley para que la CNDH pueda recibir o rechazar, y en su caso resolver sobre las violaciones a Derechos Humanos que son de su competencia recibe el nombre técnico de QUEJA, y tiene notas características y distintivas muy importantes, y que iremos señalando. (94) En términos generales, los actos que integran este procedimiento son:

---

(94) Ver sucesos.

- 
- Presentación y recepción de la Queja.
  - Comunicación y petición de informes a los presuntos responsables.
  - Investigación, valoración de pruebas y elaboración del proyecto de Recomendación, o en su caso, del acuerdo de no responsabilidad.
  - Aprobación del Presidente de la CNDH.

### 3.- PRINCIPIOS PROCEDIMENTALES BASICOS.

El procedimiento de Queja debe sujetarse a cinco principios básicos, contenidos en el artículo 4º de la Ley:

**Inmediatez.**

**Sencillez.**

**Brevedad.**

**Concentración.**

**Rapidez.**

Yo agregaría uno más, que sería el de **Gratuidad**. Todos ellos quizás puedan aglutinarse bajo un solo rubro, que sería el de **Simplificación**. Esto por que los Derechos Humanos son vitales para la sociedad y el individuo, ya que puede estar en juego su propia vida, integridad física y dignidad.

Por ello, el legislador quiso que el procedimiento para hacer efectivos en la práctica estos valores fuese lo más simple posible, apartándose de las formalidades que revisten y requieren otros procedimientos jurídicos. Sin embargo, esto se **desnaturaliza** en cierta medida con requisitos que pueden apartar del antiburocratismo y antiformalismo a la CNDH, como lo son los requisitos de presentar la queja por escrito y firmada.

---

Si uno de los propósitos de la CNDH se acercan a las grandes mayorías a la justicia, no podría lograrse con procedimientos burocráticos, onerosos, de difícil acceso, incomprensibles o demasiado técnicos.

Desde el nombre -Queja- nos encontramos con que inclusive, cuando sufrimos de algunas arbitrariedades, con autoridades o particulares, tenemos un acto reflejo, un primer impulso que nos hace decir, ¿a dónde me puedo quejar? Ello facilita a las grandes mayorías el acceso a la institución.

#### 4.- REQUISITOS PARA LA PRESENTACION DE LA QUEJA.

##### a) Legitimación procedimental.

¿ Cómo conoce la CNDH de una Queja y quién puede presentarla?

La CNDH conoce de las Quejas de dos formas:

- De oficio (Art. 86 R.I.):

Es cuando la CNDH a motu proprio, por conocimiento, por algún medio de comunicación o porque el visitador o adjunto notaron en el ejercicio de sus funciones una violación a D.H. o porque el quejoso solicite que su nombre quede anónimo.

- A petición de parte. ( Por queja )

El Art. 25 de la Ley señala que el sujeto facultado para presentar una Queja puede ser universal, es decir, cualquier persona puede presentar una queja, ya sea:

-Por sí mismo (quien haya sufrido la violación a D.H.)

-Por medio de un representante (quien pudo hacerlo porque no haya sufrido la violación).

-Cualquier persona que haya sufrido una posible violación a D.H.

---

Esto, al decir que "cualquier persona puede...", reconoce a la vez, que inclusive menores de edad, personas privadas de su libertad, indígenas, etc, pueden hacerlo, y que **no se requiere tener una condición especial para sufrir violaciones a D.H.** Con esta discusión, el Legislador quiso reconocer que la causa de los Derechos Humanos no es sólo la del o los agraviados, sino de todos. Si bien directamente uno o pocos son los afectados, indirectamente toda la sociedad resulta vulnerada.

En el libro de "representantes", cabe destacar tres cosas:

-Que los ONG's legalmente constituidos pueden acudir para denunciar violaciones a Derechos Humanos de personas que no tengan la capacidad efectiva de presentar una queja.

-Que no es necesario hacerse representar o acompañar de un abogado para presentar una queja. Quien la presente recibirá la asesoría de una persona del área de Quejas.

-Que deberá ratificar la Queja el afectado en un plazo de tres días máximo ( Art. 79 R.I.)

**b) Plazos de presentación: son 3.**

El Art. 26 de la citada Ley establece un plazo de un año para presentar la queja a partir de que:

-Se hubiera iniciado la ejecución de los hechos presuntamente violatorios de D.H.

-El quejoso hubiera tenido conocimiento de los mismos.

También se establece la ampliación de este plazo tratándose de infracciones graves. Esto queda sujeto a la discrecionalidad del Visitador General. En mi opinión, la mínima violación a D.H. es grave. (Art. 84 R.I.)

-Así mismo, se establece un plazo indefinido cuando se trate de hechos que por su "gravedad" puedan considerarse de lesa humanidad. Esto me parece correcto.

---

## 5.- PRESENTACION DE LA QUEJA.

### a) Composición de las Quejas por su fuente de acceso a la CNDH.

La Queja puede presentarse de cualquier forma que se disponga para hacerla llegar a la CNDH:

-Por escrito.

-Teléfono.

-Fax.

-Telégrafo.

-Carta.

-Personalmente, etc.

-El artículo 79 del R.I. establece que en casos urgentes podrá hacerse llegar por cualquier medio electrónico de comunicación.

La forma requerida por la Ley de la CNDH es la primera, desde luego. En caso de que no se pueda en otra forma que no sea personalmente, o que no la haya suscrito, el quejoso deberá ratificarla en un plazo de tres días. Solo en casos urgentes operan las otras formas. (Art. 78 R.I.)

-Restricciones.

No se admiten quejas que provengan de comunicaciones anónimas. La CNDH no puede hacer caso de chismes, ni desviar la atención de su personal hacia casos que no se sabe si son ciertos.

-Suplencia de la Queja:

Cuando se trata de una queja que no llega por escrito, la CNDH aplica esta figura, por la cual se auxilia al quejoso, formulándole el escrito. Se utiliza también en casos urgentes, o casos en que definitivamente no tiene idea el quejoso de cómo



---

formularla. Esta figura no está prevista como tal en la ley, pero se aplica en virtud de los principios de sencillez y brevedad, y de lo previsto por el art. 29 de la propia Ley.

**b) Composición de las quejas por su situación federal o local de la autoridad presuntamente responsable.**

En función del tipo de autoridad señalada como responsable, puede ser de cualquiera de los tres niveles de gobierno:

- Federales
- Locales.
- Municipales.

En cuyo caso habrá que definir el fuero local o federal de la Queja según corresponda.

**c) Composición de la Queja en razón del tiempo.**

En razón del tiempo, podemos establecer que las quejas son de cuatro tipos:

- Normales
- Urgentes

**Las normales:**

Son aquellas que si bien entrañan una violación a D.H., no se encuentra todavía en peligro el bien materia de la violación, la integridad de una persona, la vida. También se sigue a pesar de que la violación ya se haya consumado. En este caso se siguen los plazos normales.

---

### **Las urgentes:**

En éstas se aceleran los plazos y las acciones, ya que de actuar con mayor lentitud, probablemente la acción de la CNDH llegue tarde y si la violación a D.H., se consumó, ya no sea posible restablecer las cosas a su estado anterior, reparar el daño.

### **d) Composición de las Quejas en razón a la cuestionabilidad de su importancia.**

En razón de esto, las quejas pueden ser:

-Frívolas.

-Anónimas.

### **Las frívolas:**

Son aquellas que no tienen la importancia requerida para que la CNDH las atienda, es decir, no se puede desviar la atención del personal, ni los recursos de la CNDH hacia un problema, por ejemplo, de dos pericos que están en una jaula muy pequeña. Estas quejas son rechazadas de inmediato (Art. 33) En general, cualquier Ombudsman puede rechazarlas o archivarlas.

### **e) Composición de las Quejas en razón del número de personas que las puedan presentar:**

- Individuales.

- Colectivas.

### **Las individuales:**

Son aquellas que presenta una sola persona, o a nombre de una sola persona, ya sea directamente o a través de un representante. El afectado en este tipo de asuntos es la persona en lo individual.

---

### **Las colectivas:**

Son aquellas en que los afectados son un grupo de personas que acuden unidos a presentarla. Para ello, nombrarán un representante.

### **f) Elementos e información que debe contener la Queja: (art. 78 R.I.) (95)**

A pesar de la informalidad del procedimiento que se sigue ante la CNDH, la queja debe contener ciertos elementos, no solo para que proceda, sino para que el organismo pueda actuar más rápido y dar un mejor servicio. Así estos datos son:

- **Debe dirigirse a la CNDH.** (Art. 89 R.I.): Cuando envían copias a la CNDH de denuncias presentadas a otras autoridades u organismos, la CNDH no puede intervenir, ya que no se le está solicitando esto, sino solo haciendo de su conocimiento.

- **Datos de la (s) persona (s) que presuntamente fueron víctimas de violación a D.H.:** nombres, direcciones, teléfonos, o como localizarlas, de tal manera que pueda haber un contacto más estrecho entre Comisión y ellos. Así mismo, los datos de quien presenta la Queja, si es que el Quejoso no lo hace directamente.

- **Datos de la autoridad presuntamente violadora de D.H.:** nombres, direcciones, teléfonos; si lo sabe, dónde se le puede localizar, los datos de su empleo, número de placa o de placas, del vehículo, ubicación, etc.

- **Descripción del hecho:** Entre más datos puedan aportarse en cuanto a como sucedió la(s) violación(es) a D.H., más fácil será el actuar de la CNDH, puesto que más claro tendrá qué pasó en ése asunto.

- **Identificación precisa del acto presuntamente violatorio de D.H.:** Esto quiere decir que a veces los quejosos se pierden en la narración de los hechos y no enfocan en forma precisa cuál es la violación o cuales son las violaciones a D.H. por las que están presentando la Queja. A veces, después de contar la historia de su vida, no quedó claro el motivo para el que acudieron a la CNDH.

- **Petición concreta:** A veces, y como veíamos en el punto anterior, no hay claridad ni en cuanto a los hechos, ni en cuanto a las violaciones a D.H., ni en cuanto a para qué estoy pidiendo a la CNDH que intervenga. Debemos hacer en lo posible, una petición concreta.

---

(95) Ver anexos en donde se muestran los formatos con que se pueden presentar las Quejas ante la CNDH.

---

- **Suscripción:** Esto quiere decir que quien la presente o quien sea presunta víctima, debe hacerse responsable de la Queja, y esto lo hace mediante su firma. De otra forma se le da tratamiento de queja anónima y no procede.

- **Documentos u otro tipo de prueba que pueden acompañar a la Queja:** Se deben aportar la mayor cantidad de ellos a efecto de que hayan más elementos para actuar. Es muy importante llevar la mayor cantidad de ellos.

- **Aclaración de la Queja:** Si de su presentación no se deducen los elementos que permitan la intervención de la CNDH, se le requiere al quejoso por escrito, para que aclare la queja. Si después de dos requerimientos, no contesta, se envía al archivo, por falta de interés (Art. 37 R.I.) Serán 30 días naturales los que deberán mediar entre los dos requerimientos (Art. 87 R.I.)

## **6.- ARCHIVO, AMPLIACION Y ACUMULACION.**

### **a) Archivo de reserva y Reapertura de expedientes:**

La CNDH cuenta con una oficina que capta todos los expedientes que por algún motivo no están en trámite, ya sea por falta de interés del quejoso, por carecer de domicilio, teléfono o cualquier dato suficiente para localizar al quejoso (80 R.I.), porque no hay elementos para continuar su trámite, etc.

Esta figura la maneja también el M.P. para aquellos casos en que no hay elementos suficientes (a juicio del M.P.) para integrar la averiguación previa. Sin embargo, cabe señalar, que en la CNDH puede haber reapertura del caso o del expediente, casi en cualquier momento, siempre y cuando se hayan subsanado los motivos por los cuales se haya enviado al mencionado archivo el asunto (Art. 103 R.I.).

### **b) Ampliación de la Queja:**

Debido a las características de antiformalidad del procedimiento, es posible, en cualquier momento, apoyar con más datos o ampliar la petición de la CNDH, en virtud de haber más elementos surgidos antes y después, pero no mencionados en el escrito original. A este efecto, ninguna Ley ni el R.I. lo previenen, pero sí se da en la práctica y no hay disposiciones en contrario.

---

c) **Acumulación de expedientes:**

Una vez presentada la Queja, el expediente es enviado a la unidad de Informática para buscar antecedentes, es decir, ver si no han sido presentadas alguna(s) otra(s) queja(s) por los mismos actos u omisiones que se atribuyan a la misma autoridad o servidor público.

En caso de haber antecedentes, se dicta un acuerdo de acumulación y se integrará un solo expediente (Art. 82 R.I.). El R.I. establece además que procede la acumulación por ser esto necesario estrictamente para no dividir la investigación correspondiente.

## 7.- LA SUSPENSION.

Esta figura presenta características similares a la SUSPENSION PROVISIONAL que opera en el Juicio de Amparo, (Frac. X y XII Art. 107 Const.) y consiste en tomar, en cualquier momento que se necesite, las medidas necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, y pueden ser éstas, medidas de conservación o restitución, según lo requiera la naturaleza del asunto. (Art. 40 Ley 14 y 99 R.I.).

Para Piero Calamandrei en su "Introducción al Estudio Sistemático de las Providencias cautelares" ( Buenos Aires, Edit. Bibliográfica argentina, 1945, pp. 45 ) la medida cautelar se define como "la anticipación provisoria de ciertos efectos de la providencia definitiva, encaminada a prevenir el daño que podría producir el retardo de la misma".

Para los efectos del Art. 40 de la Ley, el R.I. prevé en sus Arts. del 112 al 115 que se entiende por medidas precautorias o cautelares todas aquellas acciones o abstenciones previstas como tales en el orden jurídico mexicano.

El Visitador General las solicitará a las autoridades competentes para que sin sujeción a mayores formalidades, se conserve o restituya a una persona en el goce de sus D.H., todo esto sin necesidad de que estén comprobados los hechos u omisiones aducidos y con un plazo de tres días las autoridades para notificar a la Comisión la actividad que acepta. Esta medida no irrumpe el procedimiento ni lo prolonga, y puede decretarse antes y durante él.

La suspensión no podrá ser superior a 30 días, plazo en el cual se deberá concluir el estudio de la Queja y deberá haber ya un pronunciamiento de la CNDH sobre el fondo del mismo. Esta disposición de la Ley obliga a la autoridad a quien se solicite a tomar

---

las medidas que le sugiera la CNDH para evitar la consumación del acto; esto va más allá de que las cosas queden en el estado que guardan.

## **8.- CALIFICACION DE LA QUEJA.**

Una vez que el escrito ha sido recibido, registrado, asignado número de expediente y se haya acusado recibo, se turnará a la Visitaduría General correspondiente para su calificación.

Recibido en la Visitaduría General, el visitador adjunto a quien se le haya asignado, tendrá un plazo de tres días para presentar al Director General una propuesta de calificación (Art. 91 R.I.). Dicho acuerdo, en términos del Art. 92 de la Ley podrá ser:

- a) Presunta violación de D.H. -Competencia- (art. 93 R.I.)
- b) Incompetencia de la CNDH (art. 94 R.I.)
- c) Incompetencia con necesidad de realizar orientación jurídica (art. 95 R.I.)
- d) Calificación de pendiente, por ser confusa o no reunir los requisitos legales o reglamentarios (art. 96 y 97 R.I.)

### **a) Presunta violación.**

En este caso se envía al quejoso el acuerdo de admisión de la instancia, el nombre del visitador adjunto encargado del expediente y su teléfono, además de la invitación a mantener comunicación con dicho funcionario durante la tramitación y la prevención de que esto no afecte el ejercicio de otros derechos (Art. 32 Ley).

### **b) Incompetencia de la CNDH.**

El Visitador General enviará el Quejoso el acuerdo respectivo en el que se señalará la causa de la incompetencia, sus fundamentos constitucionales, legales y reglamentarios, para que el quejoso tenga absolutamente clara la situación.

---

**c) Incompetencia de la CNDH con necesidad de orientación jurídica.**

El Visitador General envía el correspondiente documento de orientación, el que contendrá, de manera breve y sencilla, la naturaleza del problema y sus posibles formas de solución, señalando el nombre de la dependencia pública que debe atender al Quejoso.

Aquí se incorpora una figura del Derecho Anglosajón, el "Legal Advise", por la cual la Comisión envía a la autoridad que deba conocer del asunto un oficio pidiéndole atención para el Quejoso. Además, solicitará el Visitador General a la dependencia, informe sobre el resultado de sus gestiones. Es decir, no se deja solo al quejoso, a pesar de que la Comisión no puede intervenir.

Cabe señalar que no se establece sanción alguna para la autoridad que en estos casos iguala a la CNDH.

**d) Pendiente de calificación.**

El Visitador adjunto, como responsable de la integración del expediente, solicitará a las autoridades la información necesaria, así como al quejoso las aclaraciones a personas que correspondan, se harán llegar las pruebas conducentes, practicará las diligencias indispensables, todo hasta contar con las evidencias adecuadas para resolver la queja.

**9.- TRAMITACION DE LA QUEJA.**

**a) Facultades de los funcionarios de la CNDH.**

Durante la etapa de investigación de la Queja, los Visitadores o funcionarios que sean designados al efecto, pueden presentarse en cualquier oficina administrativa o centro de reclusión para comprobar cuantos datos fuere necesarios hacer las entrevistas personales pertinentes, sea con autoridades o con testigos, o proceder al estudio de los expedientes o documentación necesarios.

Las autoridades deben dar las facilidades que se requieran para el buen desempeño de las labores de investigación y permitir el acceso a la documentación o a los archivos respectivos (Art. 107 R.I.).

---

Esto es muy importante, e incorpora facultades que en diversos lugares del mundo, los Ombudsman tienen para el mejor desempeño de sus funciones. En España, por ejemplo, el Defensor del Pueblo puede entrar en cualquier oficina en cualquier momento, a ver que encuentra, inclusive sin que medie una investigación. (96)

#### **b) La etapa de investigación.**

En caso que la calificación que la calificación de la Queja haya sido en el sentido de que la CNDH es competente para atenderla, viene una etapa de investigación, en la cual se van a determinar o esclarecer los hechos, para poder fincar las responsabilidades (si las hay) y en su caso, emitir la resolución que corresponda.

En esta etapa de investigación, se piden informes a las autoridades señaladas como responsables, se abre un período probatorio, y se realizan todas las actividades que sean necesarias para documentar debidamente las experiencias (ver Art. 39 Ley ).

#### **c) Informes que deben rendir las autoridades**

La CNDH tienen la facultad de pedir a las autoridades señaladas como presuntas responsables de la violación de Derechos Humanos, le envíe el Informe o la documentación que obre en su poder, necesaria para la investigación. Así mismo, la autoridad tiene la obligación de rendir esos informes, como veremos.

En dicho informe, se deberán hacer constar los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones impugnados, si efectivamente estos existieron, así como los elementos de información que consideren necesarios para la documentación del asunto. (Art. 38 Ley). Tiene la autoridad un plazo de 15 días para rendirlo. (Art. 34 Ley).

Se podrá requerir hasta por dos ocasiones a la autoridad para rendir el informe o enviar la documentación solicitada. El lapso que deba correr entre ambos requerimientos será de 15 días. En caso de que la autoridad no haga caso a los requerimientos, el Visitador General dispondrá que algún funcionario de la CNDH acuda a la oficina de la autoridad para hacer la investigación respectiva en términos del Art. 54 Ley. De no rendirse o retrasarse injustificadamente, se tendrán por ciertos los hechos. (Art. 38)

---

(96) "La Experiencia del Ombudaman en la actualidad, memoria del simposio," CNDH, México, 1991.



---

#### **d) Período Probatorio.**

Aunque de manera informal, el R.I. establece, en caso necesario, la CNDH puede solicitar la rendición y desahogar todas aquellas pruebas que resulten indispensables, con la sola condición de que estén previstas como tales, en el orden jurídico mexicano (Art. III R.I.). La prueba se concibe en la doctrina como "el cercioramiento de los hechos, lo cual constituye el objeto de la prueba ( *thema probandum* )"

Esto quiere decir que si bien no está previsto como una etapa formal, si se necesitaran más elementos, o si las partes así lo solicitan, debe darse la etapa probatoria. No se establece la formalidad que se seguirá, por lo que se entiende que será en forma económica y que no necesariamente se tendrá que ajustar esta etapa a la tradición jurídica, es decir, al Código de Procedimientos Civiles (arts. 271 al 283) que en diversas materias tienen aplicación supletoria. En el procedimiento ante la CNDH no se establece en forma específica.

Asimismo, si bien no establece la supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles para la presentación y el desahogo de pruebas, se entiende que sí puede darse para los tipos o medios de prueba, y no solo los del Código de Procedimientos Civiles, sino de todos los que se encuentran previstos en el orden jurídico mexicano.

En cuanto a la valoración de las pruebas, el art. 41 de la Ley, establece que lo hará el Visitador General, de acuerdo a los principios de la lógica y de la experiencia (?), y en su caso, legalidad. Esto quiere decir, en otras palabras, que se hará en forma discrecional y que no hay una definición para valorarlas.

En cuanto a la carga de la prueba, el art. 281 del Código Civil establece que "el actor debe probar los hechos constitutivos de su acción y el demandado los de sus excepciones", pero en el caso de la CNDH, realmente, aunque no se establece expresamente tiene mayor carga el Quejoso, que de no acreditar los hechos se emitirá el Documento de No Responsabilidad.

#### **10.- MEDIOS DE CONCLUSION DEL EXPEDIENTE.**

Todo procedimiento persigue una finalidad, llegar a la resolución. Decía Calamandrei en "La génesis lógica de la sentencia", que la conclusión es " el corazón del organismo procesal".

La resolución es en este caso la conclusión de esa experiencia dialéctica que constituye este procedimiento: frente a la tesis ( pretensión del Quejoso ) la antítesis ( las excepciones de la autoridad ), y luego la síntesis ( resolución ).

---

Los expedientes de Quejas pueden ser concluidos por diversos modos. Los más conocidos son tres:

- a) **Conciliación.**
- b) **Documentos de No Responsabilidad.**
- c) **Recomendaciones.**

Sin embargo, el Reglamento Interno en su Artículo 123 establece, además de las 3 anteriores, las siguientes causas de conclusión:

- Incompetencia de la Comisión.
- Orientación por no tratarse de violaciones a Derechos Humanos.
- Por desistimiento del Quejoso.
- Por falta de interés del Quejoso.
- Por haberse dictado antes un acuerdo de Acumulación.

Los expedientes de Queja serán formalmente concluidos mediante la firma del Visitador General, a quien le haya correspondido conocer del asunto, estableciéndose en dicho acuerdo con toda claridad, la causa de conclusión y su fundamento legal y reglamentario. Esta firma se realizará después que se hubiera notificado a las partes involucradas (Arts. 126 y 127 R.I.)

A continuación explicaré las tres principales, las más conocidas:

**a) La Conciliación:**

Anteriormente llamada "amigable composición", ésta se puede dar en cualquier momento. De hecho se establece que desde el principio, los funcionarios de la CNDH intentarán lograr una conciliación entre los intereses de las partes afectadas, a fin de lograr una solución inmediata al conflicto (Art. 36 Ley).

---

Para estos efectos, si la queja es susceptible de ser solucionada por esta vía (hay algunas que no lo son), el Visitador adjunto lo hará saber inmediatamente al agraviado. La Comisión presentará a las autoridades una propuesta de solución, las cuales dispondrán de un plazo de 15 días para responder por escrito y enviar las pruebas.

Si durante los 90 días siguientes a la aceptación de la propuesta, la autoridad no hubiere cumplido totalmente, el quejoso puede solicitar la reapertura del expediente, lo cual se resolverá en un plazo de 72 horas (Art. 118 y 119 R.I.).

Es recomendable buscar siempre la conciliación, el arreglo, el diálogo. Debe buscarse en todo momento, considero. Sin embargo, así como hay casos que se pueden resolver (expropiaciones, etc.), hay casos que no, puesto que por ejemplo: en un homicidio, no hay forma de evitar la consumación, la materia de violación a D.H. o el D.H. violentado es la vida, no hay posibilidad de arreglo.

#### **b) Documentos de No responsabilidad ( art. 45 de la Ley ):**

Esta es una figura muy benéfica y que deberían tener muy en cuenta aquellos funcionarios (servidores públicos o autoridades) que tengan la conciencia tranquila. Puede ser que hayan sido señaladas como presuntas responsables de violación a D. H. y que de las investigaciones se desprenda que no existen elementos de conciencia necesarios para demostrar la existencia de violación a D.H., o que estos no se puedan acreditar de manera fehaciente.

En estos casos, la CNDH emite un documento de No Responsabilidad, que protege a la autoridad por el caso en particular y en concreto. No por otro y no tiene un carácter general. Es posible que como consecuencia de la presentación de la Queja, se le haya separado de su cargo, o impuesto una sanción.

Considero que la autoridad que haya impuesto una sanción o separado de su cargo a quien fue acusado ante la Comisión, pero que no se ha comprobado su culpabilidad, está incurriendo en severas responsabilidades, inclusive, el R.I. (Art. 146) de la CNDH, establece que cuando el quejoso, de manera dolosa, hubiese faltado a la verdad ante la Comisión, se podrá presentar una denuncia penal por falsedad de declaraciones hecha ante la autoridad judicial.

Este artículo no solamente es un buen recordatorio, ya que independientemente de que el R.I. de la Comisión lo establezca, el individuo afectado no pierde el Derecho en el mencionado.

---

El contenido del Documento de No Responsabilidad es el siguiente, de acuerdo al Art. 143 del propio R.I.

- Antecedentes de los hechos.
- Enumeración de las evidencias.
- Análisis de las causas de no violación de D.H.
- Conclusiones

Este será publicado en la Gaceta de la Comisión, y si el Presidente del organismo así lo dispone, en cualquier otro medio de comunicación.

#### c) Recomendaciones

Este es uno de los temas más discutidos, más criticados, de más polemica en cuanto al procedimiento de la Queja. Yo considero que es un punto importantísimo por varios motivos, entre otros:

- Es la resolución más conocida.
- Constituye la principal diferencia entre la resolución de un juez ( sentencia ), y el procedimiento de Queja ante la Comisión, es decir, entre un procedimiento jurisdiccional y otro no jurisdiccional.
- Se discute su falta de obligatoriedad, de coerción (no vinculatoriedad).
- Es la resolución más temida.
- No procede recurso alguno contra ellas (Art. 47 Ley)
- Sus efectos pueden tener graves consecuencias políticas.

- 
- Es una garantía de la autonomía de la Comisión al ser pública y autónoma.

Está prevista en los Arts. 44, 46, 47, 48 y 49 de la Ley y descrita más ampliamente en el R.I. (Arts. 129-140), en las cuales se prevé que una vez concluida la investigación, y si se reúnen los elementos de convicción necesarios para probar la existencia de violaciones a Derechos Humanos, se elaborará el Proyecto, lo revisará el Visitador General y lo someterá a consideración del Presidente, quien después de revisarla y modificarla si es necesario, suscribirá el texto de la Recomendación.

Su contenido deberá ser (Art. 133 R.I.)

- Descripción de los hechos violatorios de D.H.
- Enumeración de las evidencias que lo apoyan.
- Descripción de la situación ya generada por los hechos y por su contexto.
- Observaciones, adinmiculación de pruebas y razonamientos lógico-jurídicos y de equidad, en los que se soporte la convicción sobre la violación a D.H. reclamada.
- **Las Recomendaciones específicas.**- Estas son las acciones que se solicita a la autoridad sean llevadas a cabo para efecto de reparar la violación a Derechos Humanos y sancionar a los responsables.

Una vez suscrito por el Presidente y dentro de los 6 días naturales siguientes, se notificará y enviará a la autoridad a quien va dirigida. El Reglamento establece a su vez, que se hará de conocimiento público "Varios días después", y solo en algunos casos se podrá hacer de inmediato, como cuando no se requiera de discreción para su cumplimiento cabal (Art. 134 R.I.).

Se publicarán además en la Gaceta, si no se pueden íntegramente, por lo menos, una síntesis. Solo en algunos casos, el Presidente determinará (a discreción) que no sea publicada (Art. 135 R.I.)

La autoridad o servidor público a quien se dirija dispondrá de un plazo de 15 días para responder si lo acepta o no (Arts. 137, 138 y 140):

- Si la acepta, tiene 15 días para enviar las pruebas de que la Recomendación ha sido cumplida. Adquiere el compromiso de dar total cumplimiento.

---

- Si necesita un plazo mayor, lo expondrá de manera razonada al Presidente de la Comisión, estableciendo una fecha límite como propuesta para cumplirla totalmente y probarlo.

- Si no acepta, se dará a conocer a la opinión pública.

## 11.- SEGUIMIENTO Y FUERZA DE LAS RECOMENDACIONES.

### a) Seguimiento.

El trabajo de la CNDH no se acaba al emitir las Recomendaciones. Hay una lista de seguimiento al estado que guardan, de acuerdo con las siguientes hipótesis (Art. 139 R.I.)

- Recomendaciones no aceptadas.
- Aceptadas con pruebas de cumplimiento total.
- Aceptadas con pruebas de cumplimiento parcial.
- Aceptadas sin pruebas de cumplimiento.
- Aceptadas con cumplimiento insatisfactorio.
- Aceptadas en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento.
- En tiempo de ser contestadas.
- Aceptadas, cuyo cumplimiento reviste características peculiares

Respecto de esto último, hay algunas recomendaciones como las de la Visitaduría General Penitenciaria, que revisten una problemática especial, como lo es el que hacer modificaciones a los centros penitenciarios pueden requerir más tiempo y seguramente, más recursos. Esto origina más tiempo para cumplir con la Recomendación de la Comisión Nacional.

El Reglamento Interno contiene restricciones para la Comisión, como lo son:

- 
- Incompetencia para intervenir en una segunda investigación.
  - Formar parte de una Comisión Administrativa
  - Participar en una averiguación previa sin el contenido de la Recomendación (Art. 140 R.I.).

Cabe hacer mención de la gran preocupación por la falta de voluntad de algunas autoridades para cumplir las recomendaciones de la Comisión. Hay que decir, que si bien hay un alto índice de cumplimiento, es necesario que todas sin excepción, se acepten y cumplan.

#### **b) Fuerza de las Recomendaciones**

Si como vimos, el Apdo. "B" del 102 prevé que las recomendaciones serán públicas, autónomas y no vinculatorias, ¿en qué nos basamos para que ellas se cumplan si no obligan? Son en realidad solo eso, Recomendaciones. En estricto sentido, si la autoridad o el servidor público a quien se dirige no quiere cumplirla ni hacerle caso, no pasa nada, o por lo menos consecuencias jurídicas no debe tener.

En estos casos, tendrán más bien sanciones de otro tipo, sobre todo políticas, jurídicas no. Entonces surge la pregunta, ¿cuál es la fuerza de las Recomendaciones?, o ¿qué le dan fuerza? ¿Por qué se cumplen? Veamos algunas razones:

#### **-Por su fuerza jurídica:**

Las recomendaciones están basadas en una investigación seria, en donde constan antecedentes, hechos, evidencias, pruebas, etc., y todo ello debe estar asentado en el expediente. La Recomendación se basa en lo que está en el, o por decirlo de otra manera, lo que no está en el expediente, no está en el mundo.

Ello le da autonomía, seriedad y sustento jurídico a la resolución de la Comisión Nacional. Sin embargo, esto no es suficiente.

---

- **Por su fuerza moral:**

La CNDH ha basado su prestigio entre otras cosas, en el sólido grupo multidisciplinario que labora en ella, cuya experiencia parece ser de muchos años.

El prestigio de su Presidente es también base de su fuerza moral. Esto ha sido muy criticado, ya que no debe una institución basar su fuerza o parte de ella en la figura de un ser humano, por más prestigio que éste pueda tener. ¿Qué pasa si esa persona se va de la institución? Tiene entonces que dotarse de más mecanismos jurídicos que le den fortaleza, y no estar esperanzados solo en que sea fuerte por virtud de las cualidades de una persona. De todos modos, si esto se da, qué bueno.

- **La publicidad que se le da a las recomendaciones.**

La Comisión pone a consideración de la sociedad sus resoluciones, emitiendo boletines de prensa, participando en conferencias, o publicándolas en su GACETA, además de la publicación "NEWSLETTER", de circulación internacional. Además hay que resaltar el gran apoyo que le da a la CNDH los medios masivos de comunicación. Mucha gente opina y yo estoy de acuerdo, en que la prensa juega un papel muy importante en la efectividad del Ombudsman.

- **Eleva la responsabilidad del funcionario menor al mayor.**  
(98)

Un especialista en el tema considera que en el caso mexicano, el mayor mérito de la institución ha sido el de "elevar la responsabilidad de los funcionarios anónimos, políticamente inimputables, que son por lo general quienes violan los Derechos Humanos, a funcionarios conocidos por la opinión pública, y por lo tanto políticamente vulnerables, en los casos y situaciones en que no actúan para corregir y evitar las violaciones de sus subordinados, exhibiéndoles como los verdaderos y principales responsables de las violaciones de Derechos Humanos". (99)

Cuando a él se le envía la recomendación, es más factible que surta efectos y que haya voluntad política para cumplirla, ya que si está el funcionario en un nivel en que puede ser atacado o cuestionado por la opinión pública o por la prensa (el) no querrá que se comente, que se sienta y que se sepa que es una autoridad violadora de Derechos Humanos o que consiente estas acciones.

---

(98) Ver Anexos.

(99) Palabras pronunciadas por el Lic. Miguel Sarre Iguíniz, primer Ombudsman en un estado de la República Mexicana, y actual funcionario de la CNDH. Como ejemplo de ello, desta. a la Recomendación 126/91, en la cual resultaron involucrados elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la PGR por un enfrentamiento que sostuvieron en Tlalixcoyan, Veracruz.



---

- Por los informes ( arts. 53 y 54 de la Ley ).

Hay dos clases de informes:

- Anuales.
- Especiales.

+Anuales:

El Presidente de la Comisión rinde un informe anual, en el que da cuenta de las actividades realizadas en el período respectivo. Este Informe se envía tanto al titular del Ejecutivo Federal, como al Congreso de la Unión y debe ser difundido de la manera más amplia posible (172 R.I.)

En el informe se deben detallar las Quejas, las Recomendaciones, su aceptación y ejecución, los documentos de no responsabilidad, etc. Ninguna autoridad quiere aparecer como falto de voluntad política, como violador de Derechos Humanos, y menos en este sistema presidencialista ) ante el Presidente de la República o ante la sociedad. Entre más alto sea su rango, peor.

+Especiales:

Cuando la naturaleza del caso lo requiera por su importancia o gravedad, el Presidente de la Comisión podrá presentar a la opinión pública, un informe especial en el que se expongan los logros obtenidos, la situación de particular gravedad que se presenta, las dificultades que hayan surgido por el desarrollo de las funciones de la Comisión Nacional, y el resultado de las investigaciones sobre situaciones de carácter general o sobre alguna cuestión que revista una especial trascendencia (Art. 174 R.I.)

-Por la presión de la sociedad.

Al darse a conocer a la opinión pública los resultados de las actividades de la Comisión, la sociedad puede aceptar, discutir, opinar, y sobre todo presionar sobre el asunto.

---

Cada día más y mas gente hace conciencia acerca de la problemática, más y más gente es sensible a ella, y sobre todo, más y más gente realiza acciones concretas por esta causa.

Ello es sumamente sano para el buen desarrollo de las funciones de la Comisión, puede ser un arma, un termómetro del arraigo de la institución y una gran ayuda, una herramienta de colaboración. Por ello, han sido muy sanas dos acciones:

+ La constitución de Comisiones Estatales.

+ La adopción de recomendaciones.

Estos dos elementos pueden consituir una gran ayuda al sistema no jurisdiccional de protección de Derechos Humanos más grande del mundo.

Veamos, si tuviéramos 10 casos de violación a Derechos Humanos en cualquier estado del país, en el cual interviniera la CNDH, sería muy difícil que desde aquí se pudiera presionar para que se acataran las recomendaciones.

Pero, ¿ qué pasaría si en el propio lugar en donde ocurre el problema, la Comisión Estatal interviene, y los ONG's adoptan una Recomendación y presionan para que sea cumplida en su totalidad ? Pasaría que la autoridad local sentiría más presión y habría menos posibilidades de que la Recomendación no se cumpliera. Habría más efectividad.

## **12.- RECURSOS ANTE Y CONTRA LA CNDH**

### **a).- SISTEMA CONTENCIOSO. RECURSOS ANTE LA CNDH. INCONFORMIDADES.**

En su tercer párrafo, el apartado "B" del 102 Constitucional dice a la letra:

"El organismo que establezca el Congreso de la Unión, conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, actos u omisiones de los organismos equivalentes en los Estados"

---

Esto, como ya habíamos comentado, coloca a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, como primera instancia en materia local, y da a la CNDH la segunda instancia en estos, y la primera y única, tratándose de asuntos de orden federal.

Las inconformidades de las que habla la Constitución se sustanciarán (según el Art. 55 y demande la Ley) mediante dos recursos:

-)- Queja.

-)- Impugnación.

#### -) RECURSO DE QUEJA.

Los pasos que integran el procedimiento de inconformidad como QUEJA son sólo tres:

- Presentación y recepción del recurso.
- Comunicación e informe a la comisión Local recurrida.
- Resolución de la CNDH.

Procede ante la CNDH en los siguientes supuestos:

-Por omisión de la Comisión Estatal en el trámite de la Queja, que hubiera ocasionado al Quejoso un perjuicio "grave" y que pueda tener efectos sobre el resultado final de la Queja.

-Por inactividad de la Comisión Estatal en el tratamiento de la Queja.

El primer supuesto es confuso, ya que parece haber sido previsto pensando en un caso concreto. Además, la palabra "grave" o se refiere a la primera parte o a la segunda

---

del párrafo. Es decir, pudo haber una omisión en el procedimiento que pueda tener efectos sobre la queja o puede haber una omisión que perjudique al quejoso "gravemente" con efectos inmediatos.

Estos dos no necesariamente se relacionan. Puede ser que la omisión invada en el resultado final sin causarle daño "grave" al quejoso, (¿a juicio de quién?), o puede ser que cause un daño grave al quejoso sin incidir en el resultado. Entonces será intrascendente. O puede ser también que incurran todos los elementos.

- Omisión - Daño grave al quejoso - Incidencia en el resultado.
-----------------------------------------------------------------

**- Requisitos de procedencia (149 R.I.):**

- + Seis meses después de haber presentado la Queja ante el organismo local.
- + Que se interponga ante la CNDH
- + Que lo suscriban los quejosos o agraviados en el procedimiento de primera instancia.
- + Que la Comisión Estatal en ese asunto no haya dictado Recomendación.

**- Tramitación.**

- + Presentación de la Queja por escrito (150 R.I.)
- + Calificación (153). Esta la autorizará el Visitador General y podrá ser:
  - De admisión.
  - De deshechamiento: por ser notoriamente improcedente.
  - De pendiente: Cuando se requiera más información por parte del recurrente.

---

**-Informes (154):**

En un plazo de 10 días hábiles, la Comisión Estatal deberá rendir un informe y enviar las constancias correspondientes y los fundamentos a su conducta.

**-Resoluciones:**

La CNDH puede emitir tres resoluciones en virtud de este recurso:

- Recomendación a la Comisión Estatal.
- Documento de No Responsabilidad.
- Acuerdo de atracción de la queja (art. 157 R.L.)

**-) Recurso de Impugnación (61-66 Ley)**

Los pasos que se siguen en la inconformidad como impugnación son cuatro:

- **Presentación y recepción.**
- Envío con informe sobre la recomendación y documentos justificativos de la Comisión Local a la Nacional.
- Informe del Organismo o autoridad recurrida a la CNDH, quien sólo si lo considera necesario sabrá a pruebas.
- Resolución de la CNDH modificando o confirmando la Recomendación de la Local y/o declarando suficiente o insuficiente el cumplimiento de la autoridad local, en cuyo caso podrá dirigirse una nueva Recomendación.

---

**Este recurso ante la CNDH procede en tres supuestos:**

+ Contra resoluciones definitivas (conclusión de expediente) de las CEDH.

+ Por el contenido de las Recomendaciones de la CEDH.

+ Por deficiente o insatisfactorio cumplimiento de una Recomendación de una Comisión Estatal.

**-Requisitos de admisión (159 R.I.)**

+ Que el recurso se interponga ante la CEDH. Esta, dentro de los siguientes 15 días lo enviará a la CNDH. (No se establece si son hábiles o naturales).

+ Que lo suscriban los quejosos o agraviados en el procedimiento instaurado ante la CEDH.

+ Que se promueva dentro de los 30 días naturales siguientes a la notificación del acuerdo de conclusión, o de que el quejoso hubiese tenido noticias sobre la información definitiva de la autoridad acerca del cumplimiento de la Recomendación.

+ Que se presente por escrito. (160 R.I.)

**-Contenido (art. 160 R.I)**

El mencionado recurso deberá contener los agravios que se generan al quejoso, el fundamento de los mismos y las pruebas documentales con que se cuenta.

Aquí encontramos una pequeña restricción, ya que como prueba en casos como éstos, se pueden ofrecer no solamente documentales.

---

**- Tramitación.**

**+Admisión:**

La Comisión Local deberá verificar que el recurso esté interpuesto en forma y firmado (162 R.I.). Si a su juicio no contiene los elementos suficientes, no corre el plazo previsto en el 63 de la Ley (15 días) y se detiene. Esto es muy peligroso, ya que la CEDH puede bloquear al quejoso y considerando que esta queja -que es contra ella- no contiene lo necesario, la para. Yo considero aquí, que este recurso se debe interponer ante la CNDH y sólo en casos extremos ante la CEDH, o podría ser otra solución que la Comisión local únicamente tramitara y requiriera si falta algo, pero que no detuviera.

Aunque el Art. 162 previene que en cuestiones de fondo, la CEDH no podrá rechazar ni analizar el recurso, no se establece qué pasa si esto sucede.

**-Informes: (art. 65 Ley)**

Una vez admitido el recurso, se corre traslado a la autoridad, para que en un plazo de 10 días naturales, rinda un informe con las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta. Si no es presenta lo a tiempo, se presumirán como ciertos los hechos. La Ley dice al final de esto "salvo prueba en contrario". Entonces, ¿ para qué la amenaza anterior ?

**-Pruebas (art. 65 Ley)**

Solo cuando se considere preciso un período probatorio (a juicio de quien?), se recibirán las pruebas ofrecidas. Si la autoridad acredita el cumplimiento de la Recomendación, se le hará del conocimiento al Quejoso, para que en 15 días contados a partir del acuse de recibo, manifieste lo que a su derecho convenga (Art. 164 R.I.)

De acuerdo con todo lo anterior, la CNDH valorará y examinará la legalidad de la Recomendación de la CEDH o de la conducta de la autoridad sobre el cumplimiento de la que se le hubiese formulado (65 Ley).

Una vez agotada la tramitación, en un plazo no mayor de 60 días hábiles, la CNDH deberá resolver:

- 
- Confirmación de la resolución definitiva de la CEDH.
  - Recomendación que modifique la Recomendación del organismo local.
  - Declaración de suficiencia en el cumplimiento de la Recomendación al organismo local.
  - Recomendación por insuficiencia en el cumplimiento de la recomendación del organismo local.

#### b).- RECURSOS CONTRA LA CNDH.

Este es un tema muy debatido. Hay una gran inquietud en la sociedad acerca de quién vigila a la CNDH, a qué se sujeta.

La CNDH en sus actuaciones está sujeta a su marco jurídico: Apdo. "B" del 102, a su Ley y a su Reglamento Interno.. Hay que ser muy precisos. Pero, ¿qué pasa si sale de ahí o una recomendación está evidentemente equivocada? Si difama, ¿qué hacemos?

Desde el punto de vista jurídico, y al establecerlo así la Ley, esta institución que lucha contra la impunidad, no admite recursos contra sus resoluciones, ni es posible la procedencia de ellos, tal como lo describo:

- ) **Recurso en contra de recomendaciones, acuerdos o resoluciones definitivas: No proceden, en términos del Art. 47 Ley CNDH.**
- ) **Recursos en contra de resoluciones de la CNDH sobre inconformidades por acciones u omisiones de la CEDH: No se admiten, en términos del Art. 55 Ley CNDH.**
- ) **Recursos en contra de visitadores de la CNDH: No proceden por las opiniones emitidas en sus recomendaciones, además, de que en términos del Art. 16 Ley CNDH, tienen fé pública para certificar la veracidad de los hechos, en relación con las quejas o inconformidades presentadas ante la CNDH.**
- ) **La CNDH no puede ser autoridad responsable para efectos del Juicio de Amparo: El Art. 11 de la Ley de Amparo establece que "es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la Ley o el acto reclamado".**



---

Así mismo, la SCJN (100) ha establecido en tésis jurisprudenciales que pueden verse con los números 75 y 76, páginas 122 y 123 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, parte común al pleno y a las Salas que "El término de autoridades, para los efectos del Juicio de Amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en circunstancias ya legales, ya de hecho, y que por lo mismo están en posibilidad de obrar como individuos, por el hecho de ser pública la fuerza de la que disponen".

Como organismo descentralizado, la CNDH solo sería autoridad responsable "si la ley que le da vida y regula su funcionamiento la faculta a ordenar o ejecutar por sí misma, sin tener que acudir a otra autoridad, el acto impugnado" (101)

Pero en función de que sus resoluciones no tienen carácter vinculatorio ni coercitivo, éstos actos no pueden ser impugnados como acto reclamado, ya que no reúnen las características de todo acto de autoridad, de "coactividad" e imperatividad (102), aunque sí la de "unilateralidad" (103), en estricto sentido jurídico.

En un sentido moral, estos actos sí son imperativos y sí son coercitivos, además de unilaterales, pero para efectos del Juicio de Amparo, ésto no es suficiente.

#### -) Amparo en contra de la Ley de la CNDH.

A pesar de que la Ley de la CNDH, como vimos, prevé la improcedencia de recursos en contra de resoluciones definitivas de la CNDH, nos falta determinar si la propia Ley de la CNDH puede ser impugnada por inconstitucionalidad de algunos artículos.

En términos de las Frases. I, II y III del Art. 103 Constitucional, se podrían configurar supuestos que hicieran pensar en la posibilidad de impugnar algunos preceptos de la Ley, y en efecto, yo creo que sí hay algunos impugnables por esta vía. Ejemplos de esto pueden ser aquellos casos en que la Ley de la CNDH y aún el propio reglamento rebasan a la Constitución, como lo pueden ser los casos de ampliación de su Competencia. Otros pueden ser los relativos al régimen laboral.

---

(100) Suprema corte de Justicia de la Nación.

(101) Manual del Juicio de Amparo, SCJN, Edit. Themis, 3ª reimpresión, 1989, México, p.23.

(102) Ídem, p. 21.

(103) Artículo 54 de la Ley de la CNDH.

---

**-) La CNDH como tercero perjudicado en el Juicio de Amparo:**

Aquí cabrían dos supuestos:

- Que la CNDH fuera demandada en un asunto laboral y ésta demanda tuviera una resolución en contrario, el agraviado podría irse al amparo y la CNDH podría ser llamada como tercero perjudicado en términos de la Ley de Amparo en su Art. 5o. (104)

- Que se promoviera amparo en contra de una providencia administrativa dictada por la CNDH (Art. 5o Ley de Amparo), como podrían ser las providencias cautelares, sí procedería.

**-) La CNDH y las causales de improcedencia del Juicio de Amparo, previstas en el Art. 73 de la Ley de Amparo.**

Las 17 primeras podrían aplicarse para cualquier situación y no solo para actos impugnables a la CNDH. Me preocupa, sin embargo, la interpretación de la fracción XVIII del propio Artículo. Este prevé:

XVIII.- "En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de Ley"

Esto parecería echar abajo todo lo planteado anteriormente, y desde luego, validar el Art. 47 de la Ley de la CNDH. Pero creo que sería absurdo que el legislador ordinario estuviese en aptitud de crear causales de improcedencia a través de cualquiera de sus ordenamientos legislativos (como lo sería la Ley de la CNDH), pero no es a tales ordenamientos o Leyes a los que remite la invocada fracción, sino a los que constituyen precisamente la legislación propia del Juicio de Amparo, o que se vinculan de manera estrecha con ella.

Más concretamente, se refiere a las improcedencias que específicamente establezca la Constitución Federal, indiscutiblemente de mayor rango que la Ley de Amparo.

---

(104) Manual del Juicio de Amparo. Op. Cit. p. 24, inciso "a".

---

Esto quiere decir, que, al no establecer la propia Constitución la improcedencia de recurso alguno contra la CNDH, no es posible, a pesar de no preverse tampoco en las primeras 17 causales previstas en el Art. 73 de la Ley de Amparo como improcedencias, invocar el Art. 47 de la Ley CNDH para fundamentar la improcedencia de recursos, así como tampoco la Fracción XVIII del Art. 73 de la Ley de Amparo.

Podríamos concluir que realmente queda esta procedencia abierta a las excepciones de que hablamos en los incisos anteriores, y a otras (si es que las hay).

Las XVII Fracciones primeras del 73, son aplicables en la medida en que haya situaciones legales, o de hecho, que nos hagan caer en tales supuestos.

### 13.- FACULTAD DE ATRACCIÓN DE LA CNDH.

Esta figura merece una mención aparte, ya que se trata de un acuerdo parecido a la "vaga e imprecisa facultad de atracción" (105) que prevé la Constitución para la SCJN en el Art. 107. Realmente se trata de dos figuras distintas, porque:

a) La Facultad de Atracción de la SCJN está prevista en la Constitución, la de la CNDH no.

b) La de la SCJN procede a petición fundada del TCC o de la PGR, la de la CNDH procede a discreción de la CNDH, si ésta considera que:

-La CEDH tardará mucho en expedir una recomendación (prejuza), y si el asunto es importante, (Art. 60 Ley CNDH).

-La CEDH no ha actuado -inactividad-, no estableciendo plazos para ello (156 R.I.)

-Además de que sea importante y esto trascienda el interés de la Entidad Federativa, iniciada en la opinión pública nacional (Art. 156 R.I.).

En estos casos, será el Presidente o los Visitadores Generales, quienes pueden firmar exclusivamente el acuerdo de atracción.

---

(105) Ignacio Burgos en su "Necesaria Reivindicación del Prestigio del Poder Judicial Federal". Edit. Porrúa, México, 1992, p. 22, da estos calificativos a esta facultad ya que en efecto, tal vez su inclusión sea de buena fe, pero lo vaga e imprecisa nada se lo quite.

---

Es muy importante, porque desde el punto de vista de la autoridad y el antiburocratismo, permite resolver el asunto y más importante, si el asunto es tal que trasciende más allá de la propia entidad.

Pero desde el punto de vista de la soberanía estatal y de la competencia, en función del origen del problema, habría que ver si no se está transgrediendo. En todo caso, lo recomendable sería establecer que "a solicitud fundamentada del Quejoso, de la autoridad responsable o del Gobierno del Estado, la CNDH conocerá el asunto".

#### **14.- RESPONSABILIDAD DE AUTORIDADES Y SERVIDORES PUBLICOS.**

##### **a).- GENERALIDADES.**

El ciudadano común y corriente, en general experimenta una fuerte sensación de indefensión al no poder, entre otras cosas, exigirles a los funcionarios el servicio que precisan. Esta situación debe ser corregida. El convencimiento ciudadano de que las cosas no pueden seguir exactamente igual que antes, contribuirá a alentar sus esperanzas.

Los servidores públicos deben responder a esto positivamente. La administración debe ser la primera en cumplir la ley, aunque para nadie es un secreto que dispone de muchos medios para evadir sus responsabilidades, lo haga o no explícitamente. de

##### **b).- OBLIGACIONES.**

Si bien las resoluciones de la CNDH no son coercitivas, es muy importante que la propia administración se preste a colaborar con ella, por que de lo contrario será inoperante. No se concibe un Ombudsman que carezca o que no tenga acceso a la información que requiera para fundamentar mejor sus resoluciones. No serviría de nada todo el procedimiento de la Queja, aún con todas sus bondades, si la autoridad señalada como responsable no proporciona a la CNDH la información que requiere, si no colabora con ella. Simplemente, no podría actuar.

Por ello, la CNDH tiene por virtud de su Ley, el derecho de solicitar esta información, y las autoridades y servidores públicos, la obligación de proporcionarla en los términos que la propia ley senale. Su incumplimiento tipifica un acto antijurídico, que es la condición principal para una sanción.

---

La falta de tradición y de experiencia en nuestro país por lo que respecta a la figura del Ombudsman, es un dato negativo a la hora de considerar las reacciones de las autoridades y de los servidores públicos, con lo que las funciones de la CNDH corren el riesgo de ser mediatizadas.

Las obligaciones de autoridades y servidores públicos respecto de la CNDH, son de dos tipos:

- De Información.
- De colaboración.

Ambos se dirigen a los tres niveles de autoridad: federal, local y municipal, esto sin que exista excepción alguna sobre la naturaleza o tipo de autoridad o servidor público que deba cumplir estas obligaciones. Esto significa que la competencia de la CNDH es limitada para exigirlos y que abarca autoridades administrativas, políticas, legislativas y judiciales.

Mención especial hace Emilio Rabasa Gamboa (106) de las obligaciones establecidas en los Arts. 39 y 40 de la Ley, presentadas como facultades del Visitador General. Este puede solicitar:

- ) Respecto de la investigación:
  - +Información adicional.
  - +Todo género de documentos e informes.
  - +Practicar visitas e inspecciones.
  - +Citar peritos o testigos.
  - +Las demás acciones que conforme a Derecho juzgue conveniente para el mejor conocimiento del asunto.
  
- ) En cualquier momento:

---

(106) Vigencia y efectividad de los Derechos Humanos en México, Op. cit. p. 19.

---

+ Pedir a las autoridades competentes tomen las medidas cautelares o preventivas, de conservación o restitutorias, según lo requiera la naturaleza del asunto (Art. 40 de la Ley de la CNDH).

**e) PRINCIPIOS A LOS QUE DEBEN APEGARSE LOS SERVIDORES PUBLICOS.**

Observemos lo que establece el artículo 109 Constitucional en su fracción tercera:

"Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o misiones".

Si observamos así mismo el artículo 39 Constitucional en su único párrafo donde dice:

"Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste".

De la recta interpretación y correlación de los dos artículos aludidos, encontraríamos que todos los actos de los servidores públicos deben ser en beneficio del pueblo, y que quienes son los responsables de ejecutar dichos actos tienen prácticamente un pequeño código de ética al que deben ajustarse.

**d).- SANCIONES.**

De acuerdo con las bases establecidas por el propio artículo 109 Constitucional, los tres niveles de responsabilidad de los servidores públicos son:

- Política.
- Penal.
- Administrativa o disciplinaria.

---

Los medios coercitivos que establece la Ley de la CNDH para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que la misma Ley estipula en sus artículos 71 al 73, excluyen la responsabilidad política, considerando solo la penal y la administrativa. Estas son de tres tipos:

a) **Responsabilidad penal y administrativa:** por actos u omisiones durante el trámite de una queja o con motivo de ella. Si ello configurare un delito, la CNDH podrá denunciarlo.

b) **Sanciones administrativas:** por actos u omisiones, específicamente durante la investigación.

c) **Amonestación pública o privada:** por conducto del titular de la dependencia de que se trate.

Los particulares que también incurran en delitos o faltas durante los procedimientos de la CNDH, serán denunciados a las autoridades competentes.

**e).- INFORME ESPECIAL.**

Hay otra medida que si bien no es de naturaleza correctiva, sí tiene un impacto político y social muy importante, y es el informe especial previsto en el Art. 71 de la Ley:

"...cuando persistan actitudes u omisiones que impliquen conductas evasivas o de entorpecimiento por parte de las autoridades o servidores públicos que deban intervenir o colaborar en sus investigaciones, no obstante los requerimientos que ésta les hubiere formulado".

Este informe es diferente del informe anual que debe rendir el Presidente de la CNDH al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal.

---

## **D ADICION A LA LFRSP.**

Por Decreto del 22 de Diciembre de 1990, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 11 de Enero de 1991, se dió nuevo texto a la Fracción XXI del Art. 47 de la LFRSP.

Esta base legal se dió con el fin de "otorgar una base legislativa para que la CNDH este facultada para solicitar informes a los servidores públicos". Todo ello con el fin de llevar adelante "la obligación de los servidores públicos de proporcionar los informes que les solicite la CNDH, lo que constituye la columna vertebral para que la Comisión pueda cumplir con sus funciones de defensor de los Derechos Humanos" (107)

En otro punto del mismo documento, se indica que la adición plantada obedece a:

"La finalidad de fortalecer un principio que es esencial al funcionamiento de los Ombudsmen, y sin el cual es imposible que pueda cumplir las funciones que tiene señaladas".

**"Que los funcionarios estén al servicio de los ciudadanos y no éstos al servicio de aquellos." (108)**

## **g) LA URGENTE NECESIDAD DE PREVENIR EL RESARCIMIENTO DE DAÑOS Y PERJUICIOS A LOS PARTICULARES AFECTADOS.**

Hasta ahora, la legislación constitucional y secundaria en materia de responsabilidades de servidores públicos, no han tenido el acierto de prevenir el establecimiento del resarcimiento del daño causado a los administrados por las actuaciones de los funcionarios en la prestación de sus servicios o en la prestación de los servicios públicos.

Únicamente se ha preocupado el Estado por el resarcimiento de daños hacia la propia administración. (Como ejemplo, podemos mencionar el artículo 106, párrafo segundo de la Constitución española).

---

(107) Exposición de motivos.

(108) ARADILLAS, Antonio, "Todo sobre el Defensor del Pueblo", Edic. Plaza & Jencs. Barcelona, España, p.16.



---

## CAPITULO SEIS

### PROPOSICIONES CONCLUSIVAS.

#### 1. LOS AVANCES DE LA CNDH.

En la víspera de la culminación de este trabajo, es decir, en los meses anteriores a su término, en bien de la legalidad y de la institución, se me vinieron abajo algunas de las propuestas que tenía pensado hacer, afortunadamente por que se hicieron cambios en bien de la legalidad que indudablemente la han fortalecido. Cabe mencionar que algunas ya se habían manejado, en especial por personas de ONG's.

- Que actuara por iniciativa propia, es decir, de oficio.
- Que opinara sobre procedimientos administrativos inadecuados.
- Que se elevara a rango constitucional.
- Que se constituyera como organismo público descentralizado sin cabeza de sector.
- Que se le diera seguimiento a las recomendaciones.
- Que se estableciera en la ley correspondiente la obligación de las autoridades y servidores públicos de rendir informes, y la posibilidad de que fueran sancionados.

- 
- Que se especializaran visitadurías.
  - La creación de un sistema nacional de protección no jurisdiccional de los Derechos Humanos(CNDH-CEDH).
  - Que promoviera la creación y la relación con ONG's.

Muchas de estas propuestas ya han sido previstas en los diversos ordenamientos que constituyen el marco jurídico de la CNDH, y son un gran avance, como lo hemos mencionado, pero aún faltan muchas cosas por hacer.

En el desarrollo del trabajo he expresado mis opiniones en torno a la Comisión. Corresponde ahora hablar de cuál ha sido su realidad en lo positivo y en lo negativo, qué ha pasado con ella, qué falta, hacia dónde va.

## **2.- PROPUESTAS PARA UNA MEJOR PROCURACION E IMPARTICION DE JUSTICIA, UN MEJOR COMBATE A LA IMPUNIDAD Y UNA MEJOR DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

Pasamos al punto más práctico, y en algunos aspectos más debatible y discutible de mi exposición. Propongo cuatro líneas básicas de acción:

### **a) PROFUNDA REFORMA EN MATERIA PENAL Y PENITENCIARIA.**

Es en el campo del Derecho Penal en donde se realizan las violaciones a Derechos Humanos más apremiantes. De hecho, las que han sido la principal ocupación de la CNDH desde su surgimiento. Fortalecer el Estado de Derecho debe inclinarse hacia una profunda reforma en esta materia.

Es imperativo restaurar la confianza de la sociedad en sus autoridades, que no se les vea como enemigos. Esto se demuestra con el estudio realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en la ciudad de México, que abarcó el período de Octubre de 1987 a Octubre de 1988, obteniéndose, entre otros resultados que del delito de robo solamente se denunció al 16.8% de los casos -en otros delitos a lo mejor resultaría más grave-. Esto implica que la cifra negra, de desconfianza de la sociedad en sus autoridades, es muy alta. Para remediar esto hay que trabajar mucho.

---

**Esto implicaría:**

**Hacer congruente al sistema de Justicia Penal, hacerlo justo, respetuoso de la Constitución y de la dignidad de las personas:**

-Rechazar las reformas penales del 3 de Septiembre de 1993.

- Volver al sistema acusatorio consagrado originalmente en nuestra Constitución, en que se logre la imparcialidad y la igualdad procesal entre las partes, en el marco del respeto a las funciones que competen a los tres poderes de la Unión y a los de los Estados. De acuerdo con nuestro pretendido sistema democrático de gobierno, esto sería lo más congruente.

-Desplazar los procedimientos del Ministerio Público hacia el Juez. Es una práctica con la cual nadie está de acuerdo pero ahí permanece.

-Que se otorguen y reconozcan las garantías que existen en la etapa de Averiguación previa.

- Que se clarifiquen las normas, ya que de diversas lagunas y errores se conduce muchas veces al individuo a una gran inseguridad jurídica.

-Acortar el tiempo en los procesos.

- Clarificar qué autoridad será la encargada de prevenir los delitos a nivel federal (art. 21 Constitucional). De esta laguna se aprovechan para que militares que por mandamiento constitucional no deben intervenir en tiempos de paz (art. 129 Constitucional) lleven a diario actividades propias de la prevención de los delitos, como es el establecimiento de retenes.

- Clarificar la confusión existente entre las funciones de prevención del delito y de procuración de justicia, que ha contribuido a establecer diversas policías al margen de las normas constitucionales, como la misma Policía federal de Caminos, por ejemplo. El panorama anterior sugiere la abolición de todas las policías inconstitucionales, para dar paso a una policía federal preventiva, con sustento constitucional propio, totalmente diferenciada de las Policías Judiciales y de las fuerzas regulares del ejército.

---

-Subordinar en forma efectiva a los agentes de la policía mal llamadas judiciales, al Ministerio Público. Una acción concreta puede ser la desaparición de las Direcciones Generales de Policía Judicial, que únicamente colocan en condiciones de desigualdad a los Ministerios Públicos, ya que de ninguna manera un poderoso Director de Policía Judicial se subordinará a él.

-Exigir que se respete la presunta inocencia de los detenidos a lo largo del proceso judicial.

- No facultar al Ministerio Público para girar "en casos excepcionales" órdenes de cateo o de aprehensión. Desaparecer los separos de las policías judiciales.

- Reducir al mínimo la Prisión Preventiva.

-Constituir un sistema eficiente de defensoría de oficio.

- Constituir un banco nacional de datos que en forma veraz proporcione los elementos necesarios para determinar quienes tiene derecho a los beneficios de ley.

- Asumir el reto educativo que esto conlleva.

Otros ajustes muy importantes que pueden hacerse en la legislación penal podrían ser los siguientes:

- Que los funcionarios públicos se identifiquen adecuadamente y exhiban el correspondiente mandamiento judicial en el momento de efectuar la detención.

- Al momento de su detención, deberá informársele a la(s) persona(s) los motivos concretos que la originan, y deberán recibir una explicación verbal y escrita, en el idioma que mejor entiendan, de cómo hacer valer sus derechos, incluyendo el de presentar denuncias por malos tratos.

- Se les deben respetar a todos los detenidos y a todos aquellos que se encuentren dentro de la etapa de averiguación previa todos sus derechos, como el de nombrar defensor desde ese momento, por ejemplo.

- Todos los detenidos deberán tener acceso a sus familiares y abogados sin demora tras su detención, durante el tiempo que permanezcan privados de su libertad.

- 
- Toda detención deberá comunicarse a los familiares o allegados del detenido inmediatamente, a quienes se mantendrá al corriente de su paradero en todo momento.
  - Los detenidos y presos sólo deberán estar en centros de reclusión oficiales y conocidos. Deberá difundirse ampliamente una lista de los mismos.
  - Todos los centros de detención deberán llevar un registro detallado y actualizado, encuadrado y numerado, de la hora de la detención, de la identidad de quienes la practicaron y de la hora en que el detenido compareció ante el Ministerio Público y ante la autoridad judicial.
  - El interrogatorio deberá realizarse en presencia de un abogado, y en el interrogatorio de mujeres detenidas, además de una funcionaria. Los niños sólo podrán ser interrogados en presencia de uno de sus padres, o de un familiar próximo y de su abogado.
  - Deberá hacerse constar en un registro la fecha, hora y duración del interrogatorio, y los nombres de todas las personas presentes, y ése registro estará abierto al examen judicial y a la inspección de los familiares y abogados de los detenidos.
  - Deberá haber una separación clara y total de poderes entre las autoridades responsables de la detención y las responsables del interrogatorio de los detenidos.
  - Nunca deberán admitirse en los procesos legales las confesiones obtenidas mediante tortura, malos tratos o cualquier otra forma de coacción, salvo como prueba contra los autores de tales actos.
  - Deberán revisarse los procesos y sentencias impuestas a los encausados que fueron condenados sobre la base de confesiones obtenidas bajo coacción.
  - Los jueces deberán ser enérgicos a la hora de examinar la legalidad de la detención y el estado físico del detenido, e investigar todas las acusaciones de tortura.
  - El gobierno debe asegurarse de que los detenidos más vulnerables en razón de su edad, sexo u otra condición, no sufran tortura, malos tratos ni hostigamiento, y deberá hacer válida la prohibición de internar a menores en prisiones para adultos.
  - Todo detenido será sometido a un examen médico después de la detención y antes y después del interrogatorio. Se le practicará un examen médico cada 24 horas durante el período del interrogatorio, en forma frecuente y regular a lo largo del tiempo que permanezca detenido y preso, e inmediatamente antes de ser trasladado a otro centro o puesto en libertad. Todo detenido deberá tener acceso a un médico en todo momento, y

---

deberán tener derecho a exámen médico de su propio doctor, a petición propia o de sus abogados o familiares.

- Deberá llevarse un control médico de los detenidos, pormenorizado, en los que figurará su peso, estado nutricional, señales visibles en el cuerpo, estado psicológico y sus quejas sobre el estado de salud o el trato recibido.

- El exámen médico de presuntas víctimas de violaciones a Derechos Humanos, sólo podrá realizarse en presencia de testigos independientes.

- Todas las víctimas de tortura deberán recibir el tratamiento médico y la rehabilitación necesarios, así como una indemnización económica, por los abusos de que hayan sido objeto.

- Todas las denuncias o informes de posibles casos de tortura o malos tratos, deberán ser investigados exhaustiva e imparcialmente.

- Cuando el detenido alegue que la detención se obtuvo bajo tortura, dicha denuncia será inmediata e incondicionalmente investigada por un cuerpo independiente del denunciado.

- La autoridad investigadora (de los asuntos que mencionamos en el inciso anterior), deberá tener facultades para obtener toda la información necesaria para sus averiguaciones, los medios económicos y técnicos suficientes para realizar una investigación efectiva, y autoridad para obligar a quienes sean acusados de torturas a que comparezcan y testifiquen.

- Estas investigaciones deberán poderse realizar de oficio.

- Todo agente encargado de hacer cumplir la ley, o persona que actúe bajo su dirección que sea sospechoso de haber participado en torturas o de haber ordenado, fomentado o consentido la práctica de la tortura, deberá comparecer ante la justicia.

- Todo agente acusado en relación con un delito de tortura, deberá ser suspendido inmediatamente en aquellas funciones directamente relacionadas con la detención de personas, la custodia y el interrogatorio de los detenidos. Si es declarado culpable, deberá ser relevado automáticamente de sus funciones, independientemente de las penas que imponga el tribunal.

- Las decisiones de exoneración o suspensión de los agentes del Estado acusados o condenados por violaciones a los Derechos Humanos, se harán públicas.

---

- Cuando se demuestre que la muerte de un detenido se produjo a consecuencia de torturas o malos tratos, los familiares del detenido deberán recibir una indemnización por daños, compensatoria y ejemplar.

- El gobierno deberá supervisar la eliminación efectiva en todas las cárceles de la República de las denominadas "celdas de castigo" o "apandos".

- Todos los centros de reclusión deberán recibir la visita e inspección regular, sin previo aviso de ONG's acreditadas. Todo detenido o preso tendrá derecho efectivo a comunicarse libre y confidencialmente con los visitadores o inspectores, quienes tendrán acceso a todos los registros pertinentes y la facultad de tramitar las denuncias de los detenidos.

## **b) EDUCACION PARA LA PAZ, LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS.**

En los Derechos Humanos es posible encontrar aquello que la humanidad de nuestro siglo ha dado por llamar el reconocimiento de la Dignidad humana, expresando aquel conjunto de principios y valores que hacen a lo esencial del ser humano.

Si concebimos a la Educación como un proyecto de gran dimensión axiológica y sentido ético comprometidos con la formación humana, entonces a ella asiste el convertirse en un instrumento privilegiado para construir formas de convivencia social respetuosas de los Derechos Humanos.

La base fundamental del cambio radica en la educación como gran alternativa: preparar a los niños(as) y jóvenes para que produzcan ése cambio aún dentro de todas las dificultades que encierra una sociedad injusta, poco equitativa, violadora de Derechos Humanos. La educación es un elemento esencial para garantizar el entendimiento entre los seres humanos y los pueblos.

Educar en Derechos Humanos significa una reflexión muy profunda sobre el destino y misión del sistema educativo en nuestro país. En los Derechos Humanos subyace un mensaje educacional, ideológico y político que hay que tomar en cuenta.

- La política educativa mexicana. Marco Jurídico y Valores.

Tradicionalmente se ha dicho que nuestra Constitución consagra el derecho a una Educación laica, gratuita y obligatoria en el nivel básico. Sin embargo, so pretexto de la educación laica se ha tomado y concebido al sistema educativo como una tarea carente de valores, y eso no lo dice la constitución.

---

Si la dificultad es que en nuestra sociedad tienen lugar diversas posturas ideológicas, filosóficas, religiosas etc., creo que no se justifica. No se puede fundar un sistema democrático en una pretendida neutralidad. He aquí uno de los grandes problemas y tabúes en nuestro país: La formación de una sociedad en la ausencia de valores.

En mi concepto, la Educación que prevé el artículo tercero Constitucional no se limita a lo gratuito, lo laico y lo obligatorio. Establece claramente cuales serán sus fines, los criterios que deberán normarla, y esos valores de los que nos hemos olvidado.

En efecto, esos fines, valores y criterios están ahí y se vinculan directamente con la formación y el respeto a los Derechos Humanos, en donde se encuentran las distintas visiones del mundo y de la vida, y las distintas concepciones ideológicas y filosóficas:

**"Art. 3º Const.- Fomentar en el educando el amor a la patria y la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia. La educación será democrática, contribuirá a la mejor convivencia humana, fomentará el aprecio a la dignidad de la persona, deberá sustentar los ideales de la fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos".**

En congruencia con lo anterior, la recientemente aprobada Ley General de Educación en su artículo 7º retoma lo mencionado por la Constitución.

Como vemos, nuestra legislación educativa ofrece elementos muy valiosos para orientar la educación hacia la formación de valores, de la paz y de los Derechos Humanos. se requiere además desarrollar y promover procesos educativos que hagan realidad esto.

Varias son las acciones que se pueden realizar desde el campo de la educación para articular la estrategia de cambio conducente en la introducción de una nueva concepción educativa fundamentada en los Derechos Humanos, tendiente al cambio social:

- El cuestionar los cimientos mismos del sistema nos pueden ayudar a generar el propio cambio de él.
- Se requiere, por lo mismo, de voluntad política.
- Conciencia y mentalidad de apertura al cambio.
- Relacionar la educación con la problemática social.
- Sensibilizar a la opinión pública.



- 
- Participación de los padres de familia y la comunidad.
  - Incorporar los Derechos Humanos en los libros de texto.
  - Democratizar la escuela.

### c) FORTALECIMIENTO DEL OMBUDSMAN.

En este rubro, mis propuestas son las siguientes:

+ Agrupar a los Ombudsman del Poder Ejecutivo en una sola institución, para evitar criterios contradictorios y burocratismo, institucionalizado que solo perjudican al Ombudsman, pero sin dejar de promover los Ombudsman sectoriales.

+ Estudiar el Derecho de petición para ver en qué forma se puede fortalecer, o inclusive, como antes lo mencioné, estudiar la posibilidad de combinar esta figura con el Ombudsman y evitar con ello el abultamiento Constitucional y el agravar nuestro problema de técnica legislativa.

+ Establecer un sistema para uniformar algunos criterios, una especie de jurisprudencia parecido a lo que la SCJN y TCC realizan, en cuanto sea posible, a efectos de evitar lo más que se pueda la discrecionalidad y que sea un hecho que las CEDH actúen junto con la CNDH en un verdadero sistema nacional de protección no jurisdiccional de Derechos Humanos.

+ Crear un Instituto de Derechos Humanos como órgano desconcentrado de la CNDH, a partir de las Direcciones de Capacitación y Publicaciones, con el fin de darle la seriedad que hoy merece la creación de una cultura de respeto a los Derechos Humanos.

+ La Dirección de Quejas no debe depender del Presidente de la CNDH directamente, sino estar realmente subordinada a las visitadurías para destrabar el nudo que existe debido a la gran independencia con que actúa y la consecuente dilación en la tramitación de expedientes.

+ Que se establezca la obligación de la autoridad que no acepta la recomendación, de publicar en periódicos y defender por otros medios (por ejemplo: en Inglaterra si la autoridad no acepta debe publicar el porqué no está de acuerdo).

---

+ Estudiar la posibilidad de que actúe con toda la fuerza moral en contra de violaciones a Derechos Humanos de personas o grupos de personas que sin ser autoridad, se encuentra en posición que les ubica en condiciones de superioridad y desigualdad consiguiente, y provoca que la violación a Derechos Humanos muchas veces quede impune (ejem: Sindicatos, Etc). Esta es una tendencia actual de los Derechos Humanos.

+ Que su informe de labores sea analizado y discutido por el poder legislativo.

+ Promover la relación con ONG's. Son ellos quienes más experiencia tienen en estas tareas.

+ Ser más cuidadosos en cuanto al personal que labora en él, teniendo en cuenta que para sumarse a ésta causa es sumamente importante tener un perfil vocacional muy definido.

#### **d) A LA SOCIEDAD EN GENERAL, Y EN ESPECIAL A LOS JURISTAS.**

**- Recordar la unión entre Derechos y Deberes.**

<p><b>"Quienes al reivindicar sus derechos olvidan por completo sus deberes, o no les dan la importancia debida, se asemejan a los que derriban con una mano lo que con la otra construyen"</b></p> <p style="text-align: right;"><b>Juan XXIII.</b></p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

La correlación entre derechos y deberes no solo se da entre individuos en lo particular, como tales, sino también en cuanto a miembros de la sociedad. El respetar esta correlación evitará convertir a los derechos Humanos en meras declaraciones formales, como tantas veces sucede.

A nivel político, la misión principal de los hombres de gobierno debe tender a dos cosas:

+ Reconocer, armonizar, promover y tutelar los Derechos Humanos.

+ Facilitar a cada ciudadano el cumplimiento de sus respectivos deberes.

---

**- Fomentar las condiciones para la realización efectiva de los Derechos Humanos.**

Para la realización efectiva de los Derechos Humanos, son indispensables ciertas condiciones estructurales y materiales:

+ Relaciones de Justicia y Solidaridad:

Los Derechos Humanos se entienden hoy como relaciones de justicia y solidaridad, que abren los espacios para la libre determinación creadora de las personas, los grupos y los pueblos, a los cuales están obligados todos los Estados por ser el propósito que justifica su existencia.

La Dignidad de las personas solo se realiza si esos espacios de justicia y solidaridad existen, y la autodeterminación de un pueblo solo es posible si existe un proceso real de libre determinación que le permite hacer realidad su identidad histórica.

Cada Derecho Humano es un patrón de relación social, apto a la libre y real forma de realizarse que habita al ser humano y que la autoridad debe promover, defender y ayudar a realizar, impulsando desde la razón y la conciencia, la fraternidad entre las personas, entre los grupos y entre los pueblos.

+ Condiciones materiales o socioeconómicas:

La base mínima e imprescindible para un respeto efectivo de la dignidad de la persona humana, de su igualdad con los demás hombres y del auténtico disfrute de sus derechos fundamentales, es lograr un nivel de vida material que haga posible lo demás, es decir, la satisfacción de las llamadas necesidades básicas.

+ Condiciones culturales:

Para que el respeto a la dignidad de la persona humana sea efectivo, ésta necesita de una serie de instituciones y de posibilidades que favorezcan el desarrollo de su inteligencia, de su imaginación y de su sensibilidad. La persona no puede alcanzar un nivel de vida verdadero y plenamente humano si no es mediante el cultivo de los bienes y valores naturales, de la cultura.

---

Es preciso procurar a todos una cantidad suficiente de éstos bienes, a fin de evitar que un gran número de hombres se vean impedidos, por su ignorancia y por su falta de iniciativa, de prestar su cooperación auténticamente humana al bien común.

+ Condiciones Políticas:

Si verdadera libertad política, los Derechos Humanos se convierten muy pronto en papel mojado. Las formas totalitarias o dictatoriales lesionan los Derechos de la persona humana.

+ Condiciones jurídicas:

Es incuestionable la necesidad de un orden jurídico que reconozca y garantice eficazmente los Derechos Humanos, que en el campo positivo establezca una adecuada división de las funciones institucionales de la autoridad política, así como también la protección eficaz e independiente de los derechos.

- Democratizar los medios de información.
- Fomentar el establecimiento de un Ombudsman dentro del Poder Judicial Federal.
- Realizar una convocatoria nacional para revisar el Juicio de Amparo y la Institución del Ministerio Público, a fin de obtener propuestas tendientes a fortalecerlos.
- Fomentar instituciones y organismos en favor de los derechos Humanos.

Debemos promover el que más y más gente se una cada día para luchar por los Derechos Humanos con objetividad. Gubernamentales o No Gubernamentales, estos organismos son muy útiles en todos aquellos países que, como México, tienen que realizar todavía un gran esfuerzo en esta materia.

- Establecer instancias a nivel supranacional y mundial para la efectiva defensa de los Derechos Humanos.

Ya han pasado a la historia las sociedades perfectas, con todos los elementos necesarios para garantizar las necesidades de sus miembros. En las circunstancias

---

actuales de la sociedad, tanto los Estados como el poder que tiene autoridad pública en todas las naciones del mundo, deben considerarse insuficientes para promover el bien común de los pueblos.

El establecimiento de este tipo de instituciones no es bien visto en muchos lugares del mundo, México entre ellos, en donde a veces se apela con alto grado de cinismo al principio de no intervención. No se trata de que un estado juzgue a otro, se trata de que el ciudadano, ya sea individualmente o en grupos organizados puedan apelar a tribunales supranacionales específicos a los que puedan acudir los súbditos de las naciones signantes, una vez agotados los mecanismos de sus respectivos países para obtener justicia. Todo esto sin tener qué ser acusado necesariamente de traición a la patria.

Así se ha entendido en numerosos países, como los que forman parte del Consejo de Europa, en los que lejos de sentirse humillados ni escarnecidos, se sienten orgullosos de poder garantizar de una forma más eficaz el bienestar y la dignidad de sus habitantes.

No pretendo ignorar la existencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pero se trata de un tribunal sin trabajo, no por que no haya injusticias que resolver, sino por que la mayoría de los Estados americanos no han ratificado los protocolos correspondientes.

Por ello, es imperativo demandar del gobierno de nuestro país la ratificación de protocolos facultativos y artículos de los pactos, convenios y convenciones internacionales que amparan el derecho de cualquier ciudadano a acudir a las instancias internacionales de la ONU y la OEA si los recursos internos para brindar justicia se han agotado.

Así mismo, y en especial, demandar la firma que ratifique el derecho de cada mexicano a presentar sus demandas por violación a Derechos Humanos ante la CIDH.

---

## CAPITULO SIETE

### CONCLUSIONES

#### 1.- CONCLUSIONES.

Después de este análisis de la CNDH, las conclusiones a las que he llegado son las siguientes:

##### a) EN LO POSITIVO.

- Hoy, el respeto a los derechos humanos es una exigencia de la sociedad. Estos tienen su propia dinámica y van al margen de los sistemas políticos, por cuerda separada. Es lamentable, sin embargo, que no sean prioridad en la plataforma política de ningún partido.

- México vive una gran transformación, no menos intensa que en otras partes del mundo, pero con un sello propio y con una gran determinación de la sociedad civil. Este proceso de cambio se está dando por la vía del Derecho, del respeto a la dignidad y libertad de cada uno, y da firme sustento a la promoción de la justicia.

---

- Este cambio ha significado dar pasos importantes para construir una nueva relación entre el estado y la sociedad.

- En México existe una larga tradición jurídica por construir instituciones en materia de derechos humanos. Tales instituciones son un elemento básico de la organización social y de la convivencia pacífica del estado mexicano.

- Con la creación y más tarde la constitucionalización de la CNDH se reguló la existencia y funcionamiento de instituciones que en los diferentes órdenes de gobierno coadyuvan a hacer realidad el respeto a los Derechos Humanos y la protección de su ejercicio pleno.

- La CNDH fué concebida como una institución cuya finalidad es dar cauce a la participación activa de la sociedad en la identificación y denuncia de los actos de autoridades que en cualquier forma puedan violar los derechos humanos, y para promover la defensa efectiva de los particulares frente a tales actos.

- Al crear la CNDH no hubo el ánimo de sustituir a los órganos encargados de procurar o impartir justicia, sino de complementarlos. Tampoco hubo el ánimo de importar una figura que algunos pudieran considerar que no corresponde a los orígenes y conformación de nuestro sistema jurídico. Se adoptó no por novedosa, sino por la experiencia de su funcionamiento que en otros estados y en algunas entidades de nuestro país había sido altamente positiva.

- Su éxito radica en la protección que brinda a través de un procedimiento flexible y breve en el que se procura alcanzar una solución rápida. Sus resoluciones no coercitivas, obligatorias o vinculatorias la mantienen al margen de la competencia de todo tribunal u órgano jurisdiccional.

- La creación de la CNDH se inscribe, además, en el marco del compromiso internacional de protección de derechos humanos, adquirido mediante la firma de diversas convenciones que prevén el respeto a los derechos y libertades básicas, y la obligación de garantizar su pleno y libre ejercicio.

- La CNDH se ha consolidado como un espacio para la expresión libre de una parte de los problemas que aquejan a la ciudadanía y ha constituido un medio eficaz para la solución de muchos de ellos, con lo cual ha tenido una nueva expresión la voluntad del pueblo de México.

---

- La institución ha rendido importantes resultados y experiencias que permitirán perfeccionarla.

- La defensa de los derechos del hombre es uno de los principios que ha guiado nuestra vida independiente. Al asegurar su vigencia en México, cumplimos con nosotros mismos y con el mundo al que pertenecemos.

**b) EN LO QUE FALTA...**

- En México existe un rezago de décadas en materia de derechos humanos. Gran parte de este rezago está en la falta de atención de los derechos sociales.

- La persistente violación al derecho a la vida, a la integridad física y a la libertad, impiden avanzar hacia la protección de los derechos sociales por la CNDH.

- Hay grandes obstáculos que nos impiden avanzar, como son:

+ La educación.

+ El sistema de justicia penal.

+ El descrédito en que ha caído el Poder Judicial Federal.

+ La complejidad del juicio de amparo.

+ Los sistemáticos ataques a la institución del *Ombudsman*.

- Debemos tratar de avanzar en forma simultánea en la protección de todos los derechos y en todos los aspectos, tanto los más elementales como la vida y la libertad, como los sociales.



---

## 2.- LEGALIDAD DE LA CNDH.

El título de mi trabajo hace entender, a primera vista, que uno de sus grandes objetivos es justificar jurídicamente al *Ombudsman*, analizar si su marco jurídico actual sitúa a la CNDH en una posición de legalidad para combatir la ilegalidad, para hacer que la ley prevalezca.

Sí es legal, es la conclusión. La CNDH es un organismo con respaldo constitucional, con una reglamentación perfectible, pero eficiente, y con una experiencia acumulada que le da mayor fortaleza. Los resultados están a la vista.

Tenemos hoy un instrumento más para fortalecer la legalidad, que se ha ganado el respeto y la confianza de todos, que fortalece la justicia, y que requiere del compromiso de todos para seguir avanzando.

## 3.- HACIA DONDE VA LA CNDH.

Si una pregunta queda por resolver, es ésta. Hemos analizado la forma en que el *Ombudsman* se enfrenta a la impunidad y a la negligencia, pero como ya comentábamos, aún no hemos ganado la guerra. Las principales batallas del *Ombudsman* han sido sólo contra el no respeto a derechos básicos.

"Mientras esto no se alcance, la institución no podrá pasar a resolver los asuntos que constituyen la cotidianeidad de otros *Ombudsman* en el mundo, que se traduce en un control de la calidad en la prestación de los servicios públicos. Este es el reto inmediato de la CNDH." (109)

La humanidad, efectivamente ya no quiere ser gobernada sino cogobernante, por ello, es inaplazable revisar conceptos, instituciones y procedimientos, para que con técnica jurídica, pero a su vez con sensibilidad humana, se generen en la norma y la instrumentación cotidiana de la Administración Pública, los nuevos espacios y las nuevas respuestas que la humanidad reclama.

---

(109)SARRE IGUINIZ, Miguel. "El Ombudsman en la Protección de los Derechos Humanos en México", ponencia, 1992

---

La experiencia ha demostrado que en México, para el funcionamiento de la CNDH, se deben sumar dos factores indispensables:

- La participación organizada de la sociedad civil, y
- La sensibilidad y voluntad de la autoridad política.

En la medida en que se alcancen y conserven estos dos elementos, podremos confiar en que los Derechos Humanos no serán vistos como una moda, sino como un reclamo permanente e irreversible.

"Los gobiernos totalitarios no permiten la crítica. Los gobiernos democráticos permiten la crítica y la toman en cuenta en sus actuaciones. Los gobiernos mediocres permiten la crítica, pero no le hacen caso. El *Ombudsman* es un crítico por excelencia, y deja la opción de que la opinión pública ubique a cada gobernante en la categoría que le corresponde". (110) Agregaría solamente que cada gobernante se sitúa en el lugar que prefiere.

#### 4.- MENSAJE FINAL.

Ningún país es exclusivo portador de la defensa de los Derechos Humanos. Son ellos principio y tarea de todos los países libres en todas las regiones del mundo. Entre todos, al interior de nuestras sociedades y mediante la difusión internacional de este principio, crearemos una nueva era de justicia y libertad, que son el contenido esencial y universal de los Derechos Humanos.

En ninguna época se ha hablado tanto ni luchado tanto por defender los Derechos Humanos como en la actualidad, pero tal vez en ninguna época como ésta tales Derechos se han pisoteado tanto, y de tan variadas, diversas, sofisticadas y hasta sutiles formas, por lo cual debemos de preguntarnos: ¿ qué nos toca hacer a nosotros ?

---

(110) Idem., p.10.

---

El proceso de modernización que vivimos en México hoy, debe ser la oportunidad para el análisis y la discusión sobre las formas e instrumentos que puedan contribuir a encauzar, por la vía del Derecho, una cada vez mejor relación entre autoridades y gobernados, y una más sólida convivencia social.

---

## **ANEXOS**

---

Derechos Humanos y Libertades Individuales

Derechos Humanos	Artículo de la Constitución
Derecho a la vida	Artículo 1.º - Principio de dignidad humana
Derecho a la integridad física y psíquica	Artículo 1.º - Principio de dignidad humana
Derecho a la libertad de conciencia y religión	Artículo 24.º - Libertad de conciencia y religión
Derecho a la libertad de expresión e información	Artículo 20.º - Libertad de expresión e información
Derecho a la libertad de reunión pacífica y asociación	Artículo 21.º - Libertad de reunión pacífica y asociación
Derecho a la igualdad ante la ley	Artículo 14.º - Igualdad ante la ley
Derecho a la propiedad privada	Artículo 17.º - Propiedad privada
Derecho a la libertad de circulación y residencia	Artículo 18.º - Libertad de circulación y residencia
Derecho a la libertad de trabajo y condiciones laborales	Artículo 28.º - Libertad de trabajo y condiciones laborales
Derecho a la familia y a la maternidad	Artículo 39.º - Familia y maternidad
Derecho a la educación	Artículo 27.º - Educación
Derecho a la participación política	Artículo 23.º - Participación política
Derecho a la tutela judicial efectiva	Artículo 1.º - Principio de dignidad humana
Derecho a la presunción de inocencia	Artículo 17.º - Presunción de inocencia
Derecho a un proceso con todas las garantías	Artículo 17.º - Presunción de inocencia
Derecho a la defensa y a la asistencia letrada	Artículo 17.º - Presunción de inocencia
Derecho a la imparcialidad del juez	Artículo 114.º - Imparcialidad del juez
Derecho a la publicidad de los actos de gobierno	Artículo 103.º - Publicidad de los actos de gobierno
Derecho a la responsabilidad política	Artículo 103.º - Responsabilidad política

CONSTITUCION DEL GOBIERNO

ORGANIZACION DEL GOBIERNO	-DE IGUALDAD "TODOS SON IGUALES ANTE LA LEY."	ARTICULO 1o Ley. 17, 1971
	-DE LIBERTAD "ASEGURA LA EXISTENCIA DE QUE TODOS DEBEN DE SER LIBRES EN SU CREENCIAS Y EN TODOS LOS ASPECTOS DE SU VIDA PERSONAL."	ARTICULO 2o Ley. 18, 1971 Ley. 2, 1971
	-DE SEGURIDAD JURIDICA "NADIE PUEDE SER CONSIDERADO CULPABLE SIN QUE HAYA PASADO POR UN PROCESO JUDICIAL DEBIDAMENTE CONSTITUCIONAL."	ARTICULO 3o Ley. 19, 1971 Ley. 20, 1971 Ley. 21, 1971
	-DE PROPIEDAD "ES EL DERECHO DE TODOS A LA PROPIEDAD PUBLICA, PRIVADA Y SOCIAL."	ARTICULO 4o
	-DE JUSTICIA SOCIAL "SE PROMOVERA EL BIENESTAR SOCIAL Y LA PROGRESION DE TODOS POR LA PARTICIPACION ORGANIZADA DE TODOS."	ARTICULO 5o Ley. 22, 1971

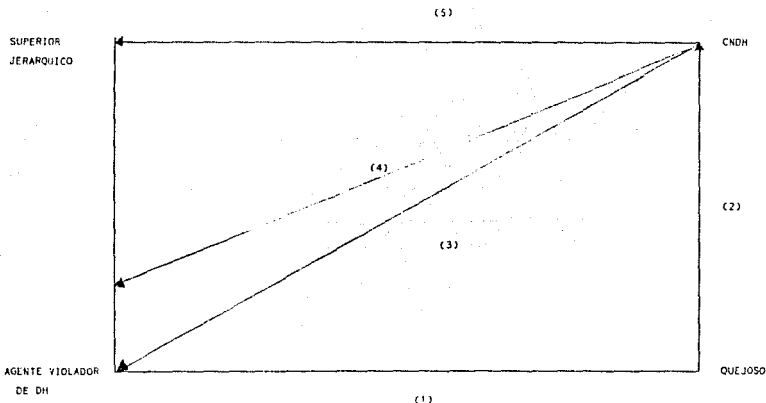
	CONVENIO PAZ Y AMISTAD DE 1948	DECLARACION DE LOS DERECHOS HUMANOS DE 1948	CONVENIO AMERICA CENTRAL DE 1948	DECLARACION AMERICANA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE 1948	DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE 1948	DECLARACION AMERICANA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE 1948	DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE 1948
IGUALDAD ANTE LA LEY	Art. 1, 2, 4, 12 y 13	Art. 7	Art. 24		Art. II	Art. 1, 4, 16, 24 y 25	Art. 2 y 3
DERECHO A LA VIDA	Art. 14 y 10	Art. 3	Art. 4	Art. I		Art. 1	
INTEGRIDAD PERSONAL	Art. 19 y 22	Art. 3 y 3	Art. 5	Art. I		Art. 7 y 11	
PROHIBICION DE LA ESCLAVITUD	Art. 2 y 15	Art. 4	Art. 6			Art. 8	
LIBERTAD PERSONAL	Art. 14, 5, 17, 20 y 16	Art. 3 y 4	Art. 7, 9 y 11	Art. 1 y XXV		Art. 9, 11 y 14	
LIBERTAD DE CIRCULACION Y RESIDENCIA	Art. 11	Art. 9 y 13	Art. 22	Art. VII		Art. 12 y 13	
DERECHO A UN JUICIO RAZONABLE	Art. 10 y 10 <sup>1</sup>	Art. 8 y 17	Art. 7, 8 y 21	Art. XVIII		Art. 7 y 14	
SEGURIDAD JURIDICA	Art. 14, 10, 18, 19 y 24	Art. 11, 11	Art. 7, 9 y 11	Art. XXVI		Art. 9, 10, 14 y 15	
INVIOLABILIDAD DE LA VIDA PERSONAL	Art. 17 y 24	Art. 12	Art. 11	Art. 13		Art. 17	
INVIOLABILIDAD DE LA CORRESPONDENCIA Y COMUNICACION	Art. 16	Art. 12	Art. 11	Art. 3		Art. 13	
LIBERTAD DE PENSAMIENTO Y EXPRESION	Art. 4 y 7	Art. 19	Art. 13	Art. IV		Art. 19	
LIBERTAD DE CONCIENCIA Y RELIGION	Art. 24	Art. 18	Art. 12	Art. III		Art. 18 y 23	
LIBERTAD DE REUNION Y ASOCIACION	Art. 9 y 25	Art. 20	Art. 15 y 16	Art. XXII y XXIII		Art. 21 y 22	
PROTECCION A LA FAMILIA LA NIÑEZ Y LA VEJEZ	Art. 6 y 12	Art. 16 y 21	Art. 17 y 19	Art. VI, VII y XXV		Art. 23 y 24	Art. 2 y 3
DERECHO A LA NACIONALIDAD	Art. 30	Art. 15	Art. 20	Art. XIX		Art. 24	
DERECHOS POLITICOS	Art. 9 y 23	Art. 20 y 21	Art. 23	Art. XX		Art. 25	
LIBERTAD DE TRABAJO Y DERECHOS LABORALES	Art. 5 y 12	Art. 21		Art. XIV			Art. 5, 7 y 8
DESPACHO DE ANOS Y LA RECREACION	Art. 21	Art. 24		Art. XV			Art. 7
DERECHO A UN TRABAJO DECENTE	Art. 12	Art. 23 y 25		Art. XVI			Art. 8
DERECHO A LA VIVIENDA, EL VESTIDO Y LA ALIMENTACION	Art. 4	Art. 25		Art. XI			Art. 11
DERECHO A LA SALUD	Art. 4	Art. 25		Art. XI			Art. 12
DERECHO A LA EDUCACION Y LOS BENEFICIOS DE LA CULTURA	Art. 3	Art. 26 y 27		Art. IV, XII, XIII y XV		Art. 27	Art. 11 y 15
DERECHO DE PROPIEDAD	Art. 27 y 16	Art. 17	Art. 20	Art. XXIII			
DERECHO DE FAMILIA	Art. 6 y 15			Art. XXIV			
DERECHO DE ASILO	Art. 1	Art. 14	Art. 22	Art. XXVII			



MEXICO SE HA COMPROMETIDO A CUMPLIR  
ESTAS LEGISLACIONES INTERNACIONALES

DECE 1947	DECE 1948	14 DE 1958	1954	1948	1948
--------------	--------------	---------------	------	------	------

COMO ELEVA EL OMBUDSMAN LA RESPONSABILIDAD DEL  
FUNCIONARIO MENOR AL MAYOR \*

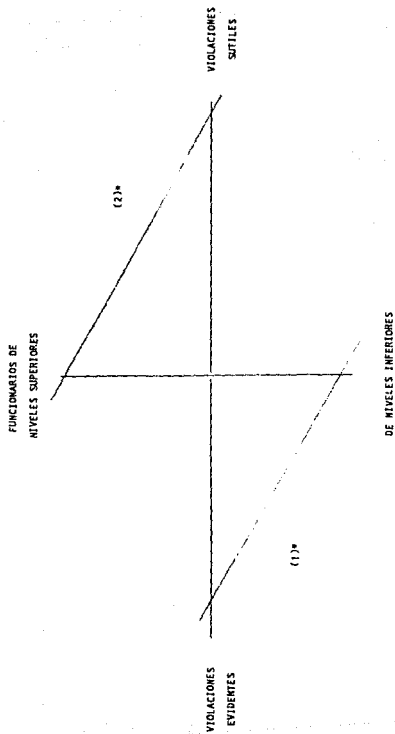


- (1) Sujetos de la relacion de violacion a DH.
- (2) El Quejoso acude a la CNDH
- (3) La CNDH no envia la correspondencia al agente violador de DH. No obtendria resultados.
- (4) Tampoco la envia a lo inmediatos superiores del responsable. Tal vez haya relaciones entre ellos que eviten el cabal cumplimiento de la resolucion de la CNDH.
- (5) La CNDH envia la resolucion a la cabeza, al funcionario politicamente a la vista de la opinion publica, de quien debe surgir la voluntad para corregir el problema. Esta en sus manos.

\*Este sistema le da gran fuerza a la institucion del Ombudsman y es un gran acierto de el.



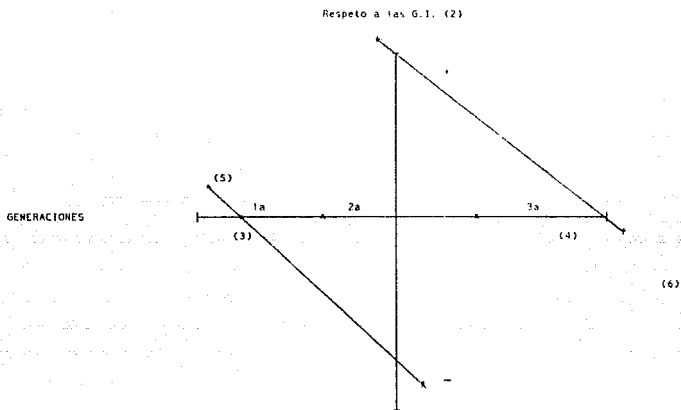
DINAMICA DE LA RESPONSABILIDAD POR VIOLACIONES A LOS DH  
DEL PROCEDIMIENTO SEGUIDO POR EL O.



(1)\* DONDE ESTAMOS.

(2)\* HACIA DONDE QUEREMOS IR

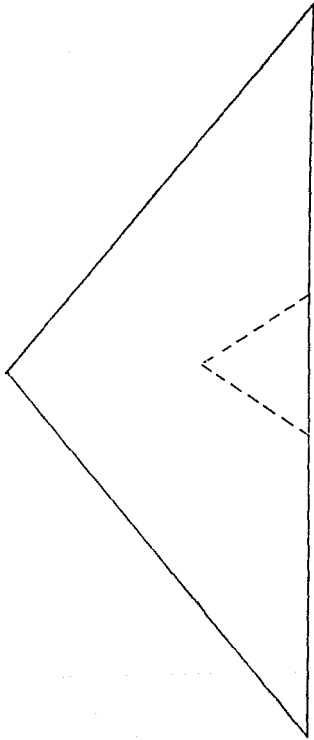
## SITUACION ACTUAL DE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS



- (1) Ubicacion de las Generaciones de DH. Consideramos que la CNDH ocupa todos sus esfuerzos en proteger derechos basicos (1a Gen).
- (2) Línea de mayor o menor respeto a los Derechos Humanos.
- (3) Situacion actual de acuerdo a los casos que atiende la CNDH.
- (4) Situacion de otros países en los que sus D Basicos estan garantizados. La gran preocupacion es por los Derechos de la 2a y 3a Generaciones.
- (5) Al combinar los derechos con su mayor o menor respeto, este seria el lugar en que nos encontramos.
- (6) Ubicacion de hacia donde queremos avanzar.

## LA CONFIANZA DE LA SOCIEDAD \*

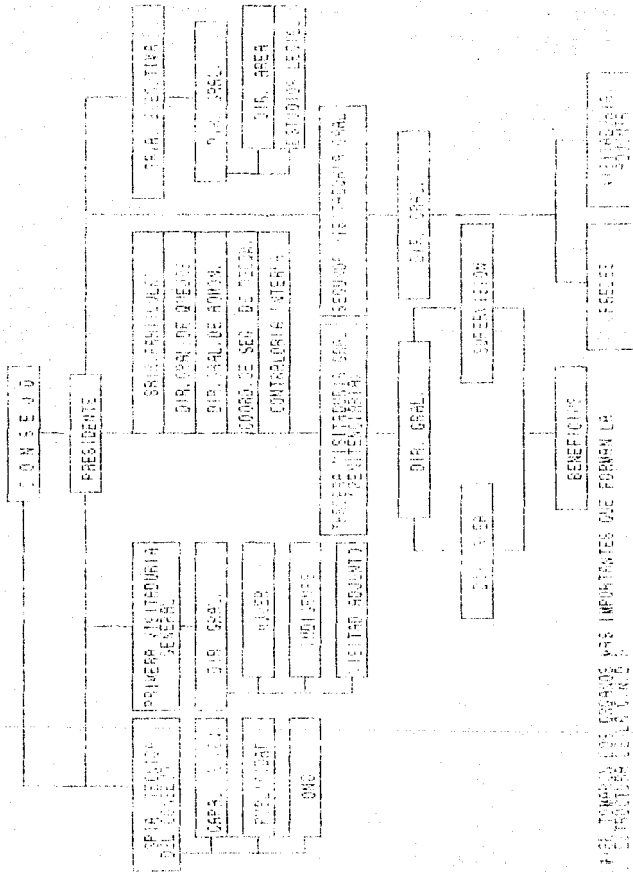
Un estudio realizado por el INEGI demuestra que en México la confianza de la sociedad en sus instituciones de justicia es muy poca. En materia de Seguridad Pública en el D.F. De 100 casos solo se denuncian 17, por los motivos que queremos. Si las autoridades y servidores públicos actuaran respetando los DH se ampliaría la base de confianza de la sociedad, podrían adquirir con la certeza de que efectivamente se hara justicia, no encontrando culpables a la fuerza, sino con los elementos que la ley otorga. Solo esos. Por ello, el aumento de denuncias ante la PGJDF, PGR o quejas ante la CNDH no necesariamente es signo de cada vez hay mas delitos o violaciones a DH, sino que la Sociedad tiene cada día mas confianza en sus instituciones, y acude a ellas.



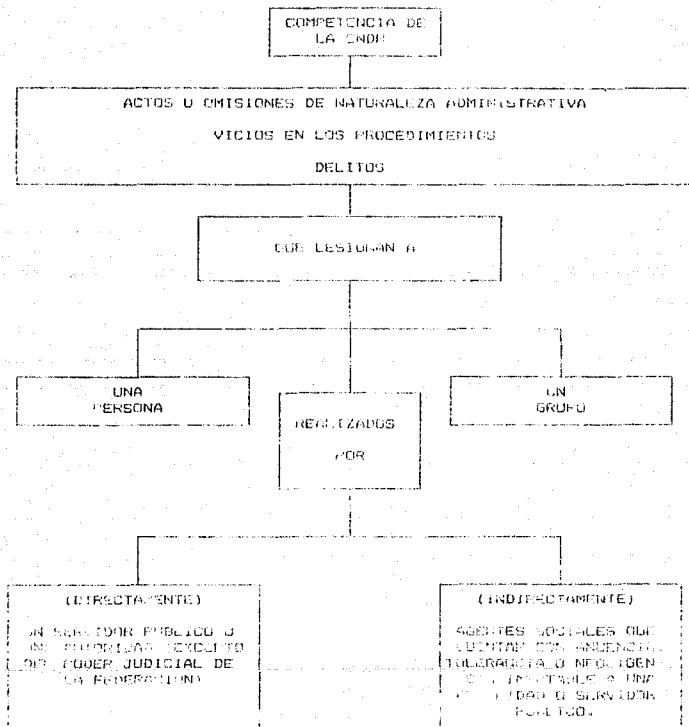
93.2% Cifra negra de delincuencia en el delito de robo en el D.F. y zona Metropolitana. Oct-8-89.

16.8% Si se denuncia.

ORGANIZACION Y ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LA C.A.N.D. (TITULO II, P. 12-19)



EL TITULO DE LOS ORGANOS MAS IMPORTANTES QUE FORMAN LA ESTRUCTURA DE LA C.A.N.D. SE ENCUENTRA EN LOS ARTICULOS 69, 70, 71 Y 72 DEL DECRETOMENTO INTERNO Y DECRETOMENTO DE A.P.A.





**PROPUESTA DE INTEGRACION DE UN FORMATO UNICO PARA PRESENTAR QUEJAS ANTE LA CNDH.**

**LIC. JORGE MADRAZO.  
PRESIDENTE DE LA COMISION NACIONAL  
DE DERECHOS HUMANOS.  
P R E S E N T E**

Número de Expediente: \_\_\_\_\_

Visitaduría: \_\_\_\_\_

Abogado que atiende el asunto: \_\_\_\_\_

México, D.F., a \_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_.

De manera respetuosa, y bajo protesta de decir verdad, solicito de usted la intervención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a fin de que mi QUEJA sea atendida, toda vez que estimo que ésta se encuentra dentro del ámbito de su competencia.

**I.- DATOS DE QUIEN PRESENTA LA QUEJA.**

a) Nombre: \_\_\_\_\_

b) Domicilio: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

c) Teléfono(s): \_\_\_\_\_

d) Nombre(s) del o los agraviados ( en caso de no ser el o los mismos quienes presenta(n) la Queja ):

\_\_\_\_\_

e) Datos para su localización: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

f) Se identifica con: \_\_\_\_\_

**II. DATOS DE LA QUEJA DE PVDH.**

a) Tipo de Queja:

Individual ( ) Colectiva ( ) Urgente ( ) No urgente ( )

b) Identificación de la PVDH:

---

---

c) Estado actual del hecho de PVDH, y descripción de la amenaza o violación en caso de que se trate de una Queja Urgente:

---

---

Solicita se dé trámite a la Suspensión: SI ( ) NO ( )

d) Descripción de los hechos de la PVDH:

---

---

---

**III.- AUTORIDAD(ES) PRESUNTAMENTE RESPONSABLE(S) DEL HECHO DE PVDH.**

a) Nombre(s):

---

---

b) Cargo y Dependencia:

---

---

c) Datos para su posible identificación:

---

---

**IV.- DOCUMENTOS Y PRUEBAS QUE APOYAN LA QUEJA.**

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_

FIRMA DEL QUEJOSO



\* Se le enteró al Quejoso de la necesidad de que el agraviado ratifique su Queja dentro de los tres días siguientes a la fecha ( en caso de no ser el agraviado quien la presente, o en caso de tratarse de una Queja urgente ).

**V.- GESTIONES DE LA CNDH ANTE LA AUTORIDAD.**

a) Nombre:

\_\_\_\_\_

b) Cargo y Dependencia:

\_\_\_\_\_

c) Teléfono (s):

\_\_\_\_\_

d) Pedimento a la autoridad:

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

e) Resultados:

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

f) La atención y colaboración brindada por la autoridad fué, en términos generales:

MUY BUENA ( ) BUENA ( ) REGULAR ( ) MALA ( ) SE NEGÓ A COLABORAR ( )

g) Si no se le localizó, las razones y a qué se procedió:

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**CUADRO COMPARATIVO AMPARO-QUEJA**

<b>CARACTERISTICAS</b>	<b>AMPARO</b>	<b>QUEJA</b>
Fundamento Constitucional.	Arts. 103 y 109	Art. 102 apn "B"
Tipo de Sistema de Protección de Derechos Humanos.	Formal o Jurisdiccional.	No Jurisdiccional.
La acción. Elementos.	S.A., S.P., Causas, Objeto y autoridad que conocerá	Las mismas, excepto autoridad. La CNDH no es autoridad jurisdiccional, es un órgano con -- autoridad moral.
Las partes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quejoso o agraviado.</li> <li>- Autoridades responsables.</li> <li>- Tercero Perjudicado y MP.</li> </ul> Solo actúa en contra de la autoridad señalada.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quejoso y;</li> <li>- Autoridad presuntamente responsable de la violación a -- Derechos Humanos.</li> </ul> Puede girar recomendaciones -- contra autoridades diferentes de los señalados.
Quien lo promueve.	Puede promoverlo por sí o por Interposita persona en algunos casos. (art 4 y 17 L.A.)	Cualquier persona. Si la promueve un repté, al interesadp deberá notificarla en 72 hrs
Principios Fundamentales.	Concentración, gratuidad.	Inmediatez, brevedad, sencillez, concentración, rapidez, gratuidad (art. 4 Ley CNDH)
	Iniciativa de Parte. (Art. 4 )	Queja y de oficio.

	<p><b>Agravio Personal y Directo</b> (107 Fracc. I Const. y 4 L.A.)</p>	<p>Cualquiera que haya sufrido o conocido de una violacion a Derechos Humanos.</p>
	<p><b>Relatividad (Formula Otero).</b> (Art. 107 Fracc. II Const. y Art. 76 L.A.)</p>	<p>Se aplica en forma paralela al caso concreto sobre el cual versa la queja y sin hacer una declaracion general sobre el acto que la motiva.</p>
	<p><b>Definitividad.</b> (Art. 107 Fracc. II Const.)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Solo se acude a el cuando ya se agotaron todos los recursos o medios de defensa contra el acto reclamado.</li> <li>- Existen recursos contra -- resol. de TUC o TCC, no así -- contra las del Pleno de la SCJN.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se pude promover independi-- entemente de que se este tramitando algun recurso. No es excluyente.</li> <li>- No proceden recursos contra las resoluciones o acuerdo de la CNDH. Si contra de las Estatales.</li> </ul>
	<p><b>Estricto Derecho.</b> El juzgador se aplica a resolver examinando los conceptos de violacion expresados en la demanda. No se examina libremente el acto reclamando. (Art. 107 Fracc. II Const.)</p>	<p>El Ombudsman va mas alla de lo que pide el quejoso. Se aplica la verdad del expediente y el visitador adjunto puede examinar el acto reclamado libremente, pero debera integrar las constancias al expediente.</p>
<p>Tiempo de Resolucion.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Muy amplio. Existe un gran rezago en los tribunales Federales en materia de amparo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Es muy breve. 3 a 4 meses en promedio.</li> </ul>

<p>Conocimientos para acudir a el.</p>	<p>- Se requieren amplios conocimientos juridicos.</p>	<p>- No se requiere mas conocimiento que el del asunto.</p>
<p><b>RESOLUCION (LA GRAN DIFERENCIA).</b></p>	<p>- Obligan son coercitivas y vinculatorias juridicamente.</p>	<p>- No son coercitivas ni vinculatorias, su fuerza es moral unicamente.</p>
	<p><b>SUS CONSECUENCIAS SON MUY DIFERENTES.</b></p>	

\* Este breve bosquejo de algunos aspectos entre las dos figuras no llegan a concluir que son dos figuras completamente diferentes. Pensar que el Ombudsman puede sustituir al Juicio de Amparo es absurdo. El gobernado debe tener la posibilidad de utilizar las dos instancias, que por ser esencialmente diferentes entre si, tienen sus propias ventajas y sus propios defectos.

**CARACTERISTICAS DE LAS COMISIONES LOCALES DE DERECHOS HUMANOS ACORDES CON EL SENTIDO DEL APARTADO B DEL ARTICULO 102 CONSTITUCIONAL Y LA LEY DE LA CNDH.**

La CNDH, en Julio de 1992, dirigió a todos los Gobernadores de la República una propuesta de características que debían reunir sus organismos locales de Derechos Humanos, excepto a los de Baja California, Guerrero, Nayarit y Tamaulipas, quienes ya habían legislado para crear sus propios organismos. Las sugerencias fueron:

- 1.- Que las Leyes de cada Entidad Federativa garanticen la autonomía, imparcialidad y suficiencia de recursos económicos de los organismos Estatales Protectores de Derechos Humanos.
- 2.- Que éstos organismos no tengan la representación de Gobiernos locales.
- 3.- Que los Presidentes de las Comisiones sean personas que gocen de respeto social y sin participación partidista activa, y que su nombramiento sea ratificado por el Congreso Local.
- 4.- Que los miembros de los Consejos de las Comisiones Locales sean los más calificados y no tengan participación activa partidista. Que estén igualmente integrados, predominantemente por personas ajenas a la administración Pública, y sólo excepcionalmente en proporción limitada, por servidores públicos de singular dedicación y ejemplaridad. En ningún caso es recomendable que formen parte ex officio de éstos consejos los titulares de las distintas áreas de gobierno, y menos aún de las instituciones más propensas a recibir recomendaciones. La pertenencia a estos Consejos debe ser sobre méritos personales, y no a partir de una representación institucional.
- 5.- Que los Consejos no sean cuerpos colegiados muy numerosos. Se considera que un mínimo de 7 y un máximo de 11 es lo adecuado.
- 6.- Que los miembros de los Consejos sean sustituidos individualmente, uno cada año. En ningún caso, y menos aún cuando cambie el Presidente de la Comisión Estatal, se renovará totalmente el Consejo.
- 7.- Que la función de los Consejos sea la de definir los lineamientos generales de actuación de los organismos protectores de Derechos Humanos, a servir de órgano legislativo interno y de consulta para su presidente, así como a requerir a éste la información que considere pertinente sobre asuntos que se ventilen o se hayan resuelto. No resulta operativo que se someta a su aprobación cada una de las recomendaciones.

8.- Que éstos organismos no conozcan de asuntos relativos a actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales.

9.- Que en ningún caso las Comisiones Locales puedan conocer de resoluciones de carácter jurisdiccional de fondo, aunque sí podrán sustanciar quejas por actos u omisiones de carácter administrativo provenientes de las autoridades judiciales estatales, como lo es el caso de la dilación en el dictado de una sentencia. Lo mismo reza respecto de los tribunales administrativos: no podrán conocer de sus resoluciones de fondo, pero sí podrán analizar aspectos administrativos.

10.- Que de igual forma, las Comisiones Locales tampoco puedan conocer de conflictos de carácter laboral, pero sí tendrán competencia para tramitar quejas por actos u omisiones provenientes de las autoridades laborales, siempre y cuando aquellos tengan un carácter meramente administrativo.

11.- Que los actos electorales, jurisdiccionales, laborales y de interpretación de la Constitución y la Ley, excluidos de la competencia de los organismos protectores de los Derechos Humanos de acuerdo con el apartado B del artículo 102 Constitucional, no puedan excluirse de su competencia a autoridades diversas de las señaladas limitativamente por la Constitución.

12.- Que las Leyes locales que regulen estos organismos no puedan establecer como condición para acudir ante ellos el haber agotado un determinado procedimiento.

13.- Que sus recomendaciones sean públicas, autónomas, y no tengan carácter vinculatorio para las autoridades.

14.- Que las Leyes de cada entidad federativa establezcan, entre las formas de la pronta solución de las Quejas, la de amigable composición ( conciliación ), entre el Quejoso y las autoridades, cuando la naturaleza del caso lo permita.

15.- Que las leyes locales contengan medidas cautelares, bien sea con efectos de conservación o restitutivos.

16.- Que los organismos locales tengan amplias facultades para investigar la verdad sobre presuntas violaciones a los Derechos Humanos. Entre ellas, resulta indispensable la de solicitar informes o documentación adicional, practicar visitas e inspecciones en dependencias públicas, citar a las personas, sean servidores públicos o no, que deban comparecer como peritos o testigos y efectuar todos los actos necesarios para el mejor conocimiento de los hechos.

17.- Que los acuerdos de trámite dictados dentro del procedimiento de investigación de las quejas tengan efectos obligatorios para las autoridades, como por ejemplo, la presentación de los informes y que se incurrirá en responsabilidad en caso de no atenderlos.

18.- Que al realizar sus investigaciones los organismos locales se sujeten a su propia ley, sin que se pueda objetar su intervención de acuerdo con las leyes que regulen la actividad de las instituciones en las que se practiquen las investigaciones. De esta manera, no se les podrá negar el acceso, por

ejemplo, a las constancias de las averiguaciones previas argumentando que, de acuerdo con la ley en la materia, éstas son secretas.

19.- Que las Comisiones Locales de Derechos Humanos no tengan el monopolio en la promoción, defensa y difusión de los Derechos Humanos en sus respectivas entidades, y respeten a los organismos no gubernamentales y a las personas físicas que, en ejercicio de sus derechos constitucionales y sin necesidad de reconocimiento por parte de los organismos protectores de Derechos Humanos, realicen tales actividades. De hecho, la actuación de los organismos independientes y de los estatales se complementan en la causa de los Derechos Humanos.

20.- Que los organismos públicos protectores de los derechos Humanos, además de la atención a las Quejas asuman por ley, la responsabilidad de promover la educación y difusión de los derechos Humanos.

---

## PRINCIPALES ABREVIATURAS.

Apdo.: Apartado.

CEDH: Comisión Estatal de Derechos Humanos.

CIDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos.

COFIPE: Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales.

CNDH: Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Const.: Constitución.

CTM: Confederación de Trabajadores de México.

D.: Derecho.

D.D.F.: Departamento del Distrito Federal.

D.D.U.: Defensoría de Derechos Universitarios de la Universidad Nacional Autónoma de México.

D.D.U.S.G.: Dirección de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.

D.H.: Derechos Humanos.

D.O.F.: Diario Oficial de la Federación.

Dr.: Doctor.

EPDH: Educación para la Paz y los Derechos Humanos.

Fracc.: Fracción.

IFE: Instituto Federal Electoral.

INI: Instituto Nacional Indigenista.

L.A.: Ley de Amparo.

Ley CNDH: Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

LFRSP: Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

LRSPEA: Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes.

LOAPF: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.



---

**ONG's:** Organismos No Gubernamentales de Derechos Humanos.

**P.A.N.:** Partido acción Nacional.

**P.P.C.:** Procuraduría de Protección ciudadana de Aguascalientes.

**P.R.I.:** Partido Revolucionario Institucional.

**R.I.:** Reglamento Interno de la CNDH.

**S.:** Siglo.

**SECOGEF:** Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

**S.H.C.P.:** Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**Srfa.:** Secretaría.

**T.U.C.:** Tribunal Unitario de Circuito.

**T.C.C.:** Tribunal Colegiado de Circuito.

**U.A.M.:** Universidad Autónoma Metropolitana.

**U.N.A.M.:** Universidad Nacional Autónoma de México.

---

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

### I.- LIBROS:

ACOSTA ROMERO, Miguel.

"Teoría General del Derecho Administrativo", 2ª Edic., Edit. Porrúa, México, 1988.

ALVAREZ DE LARA, Rosa María.

"Legislación estatal en Materia de Derechos Humanos". Colección Folletos, 1991/18, CNDH, México, 1991.

ARADILLAS, Antonio.

"Todo sobre el Defensor del Pueblo", Edit. Plaza & Janes, 1ª Edic., Barcelona, España, 1985.

ARANGUEN, José Luis.

"Ética y Política", Madrid, España, 1968.

AZUELA, fernando.

"El Padre Pro, Mártir de Cristo rey y de los Derechos Humanos", Centro Universitario Cultural, México, 1993.

BARRERA GRAFF, Jorge.

"La Defensoría de Derechos Universitarios, análisis legal". La defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la institución del Ombudsman en Suecia, UNAM, México, 1986.

BIDART CAMPOS, Germán.

"Teoría de los Derechos Humanos". 1ª Edic., UNAM, México, 1989.

BURGOA, Ignacio.

"Derecho Constitucional Mexicano", 18ª Edic., Edit. Porrúa, México, 1984.

-----  
"El Juicio de amparo", 27ª Edic., Edit. Porrúa, México, 1990.

-----  
"Las Garantías Individuales", 18ª Edic., Edit. Porrúa, México, 1984.

-----  
"Necesaria Reivindicación del prestigio del Poder Judicial Federal". Edit. Porrúa, México, 1992.

CARPISO, Jorge.

"¿Qué es la CNDH?", Serie folletos, 90/4, México, 1990.

CARRERA MALDONADO, María.

"La defensoría de los Derechos Universitarios", Jornadas sobre Derechos Humanos en México, CNDH, México, 1991.

---

CASSIN, René.  
"Les Droits de L'Homme en "Recueil des Cours", Volúmen 140, Academie de Droit International Leyden, Holanda, 1974.

CASTILLO CORRALES, Enrique.  
"Los Derechos Humanos desde la perspectiva de la Iglesia Católica", Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana, Colecc. Doctrina Social Cristiana, Núm. 23, México, 1991.

CASTRO, Juventino.  
"El Ombudsman escandinavo y el sistema constitucional mexicano", Ensayos Constitucionales, textos Universitarios, UNAM, México, 1977.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel.  
"Derecho Constitucional Mexicano", Instituto de Capacitación Política del PRI, México, 1988.

DE VATTEL, Emeric.  
"Derecho de gentes o principios de la Ley Natural", Tomo II, París, Francia, 1836.

DIAZ MULLER, Luis.  
"Los pactos internacionales y las modernas tendencias sobre los Derechos Humanos", Estudios en homenaje al Dr. Héctor fix zamudio, Tomo II, Derecho Comparado, UNAM, México, 1988.

-----  
"Manual de Derechos Humanos", Colección Manuales, CNDH, México, 1991/3.

FIX ZAMUDIO, Héctor.  
"La Protección Jurídica y procesal de los Derechos Humanos ante las jurisdicciones nacionales", UNAM/Civitas, Madrid, 1982.

-----  
"Protección Jurídica de los Derechos Humanos", colección Manuales, CNDH, México, 1991.

FRURLING, Hugo.  
"Los movimientos de Derechos Humanos en América Latina: Identidad, diversidad y Estrategias de acción", México.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo.  
"Introducción al Estudio del Derecho", 33ª edición, Edit. Porrúa, México, 1980.

GARCIA RAMIREZ, Sergio.  
"La Nueva Ley Orgánica de la PGR", La reforma jurídica de 1983 en la administración de justicia, México, 1984.

-----  
"Los Derechos Humanos y el derecho Penal", Edit. Porrúa, México, 1976.

GROSS ESPIEL, Héctor.  
"El Ombudsman, su interés e importancia en la actual situación política y jurídica de América Latina", Caracas, Venezuela, 1983, Mimeo.

KARTASHKIN, Vladimir.  
"La Seguridad del mundo y los Derechos Humanos", Edii. de la Agencia de Prensa Nóvosti, Moscú, 1988.

---

**KRAUZE, Enrique.**

"Por una democracia sin adjetivos", Edit. Joaquín Moritz-Planeta, México, 1986.

**MOTIEL Y DUARTE, Isidro.**

"Estudios sobre Garantías Individuales", Edit. Porrúa, México, 1984.

**NILSSON, Per-Erik.**

"El Ombudsman, defensor del pueblo, ¿ o qué ?, La defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la Institución del Ombudsman en Suecia, UNAM, México, 1986.

**OLIMON NOLASCO, Manuel; BONNIN BARCELO, Eduardo y RUIZ VERA, José.**

"Los derechos Humanos", Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana, 2ª Edic., México, 1993.

**ORNELAS BARBOSA, Consuelo.**

"Curso Interno de Actualización en Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación", 1993.

**PABLO CASTELLANOS, Benigno.**

"Quejas contra el Burocratismo", Editora Política, La Habana, Cuba, 1988.

**PECES BARBA.**

"Derechos fundamentales", Madrid.

**PLIEGO MONTES, Salvador.**

"La Procuraduría de Justicia en materia de Derechos Humanos", El consumidor y los Derechos Humanos, Instituto Nacional del Consumidor, México, 1985.

**RABASA GAMBOA, Emilio.**

"Vigencia y Efectividad de los derechos Humanos en México, análisis Jurídico de la CNDH", CNDH, México, 1992.

**RESTREPO, Iván.**

"La contaminación Ambiental en México", CNDH, México, 1993.

**SANCHEZ DE LA TORRE, Angel.**

"Teoría y Experiencia de los Derechos Humanos", Madrid, España, 1968.

**SARRE IGUINIZ, Miguel.**

"Gufa del Policía", CNDH-Asociación Mexicana para las Naciones Unidas (AMNU), México, 1992.

**SEPULVEDA, César.**

"Derecho Internacional Público", Edit. Porrúa, México, 1985.

-----  
"Estudios sobre Derecho Internacional y derechos Humanos", Colección Manuales, CNDH, México, 1991.

**SIERRA GUZMAN, José Luis; RUIZ HARREL, Rafael y BARRAGAN, José.**

"La CNDH, una visión gubernamental", Comisión Mexicana de Promoción y Defensa de Derechos Humanos A.C, México, 1992.

**SZEKELY, Alberto.**

"Instrumentos fundamentales de Derecho Internacional Público", 19ª Edic., UNAM, México, 1988.

---

TENA RAMIREZ, Felipe.

"Derecho Constitucional", Edit. Porrúa, 22ª Edición, México, 1985.

VALADES, Diego.

"Proyecto para garantizar el acceso a la Justicia", Estudios en homenaje al Dr. Héctor Fix Zamudio, UNAM, México, 1988.

VEGA, Fernando.

"Nueva Ley de amparo de Garantías Individuales", Edit. Porrúa, México, 1987.

VENEGAS ALVAREZ, Sonia.

"Origen y Devenir del Ombudsman, ¿ una institución encomiable ? UNAM, México, 1987.

VILLORO TORANZO, Miguel.

"Introducción al Estudio del Derecho", 8ª Edic., Edit. Porrúa, México, 1988.

YLLANES RAMOS, Fernando.

"La Organización Internacional del Trabajo, promotora activa de la determinación y protección de los derechos del Hombre", Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación correspondiente a la de España, México, 1977.

## 2.- REVISTAS.

### ANUARIO JURIDICO.

GROSS ESPIEL, Héctor, "Los derechos Económicos, Sociales y Culturales en los Instrumentos Internacionales, posibilidades y limitaciones para lograr su vigencia", XII, Caracas, Venezuela, 1985.

### BOLETIN DEL INSTITUTO DE DERECHO COMPARADO EN MEXICO.

CABRERA, Lucio, "Una forma política de control Constitucional, el Comisionado Parlamentario de Escandinavia", N° 42, Sept.-Dic., 1961.

### CUADERNOS DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS.

GARCIA RAMIREZ, Sergio, "Actualidad de los Derechos Humanos en Materia Penal. Derechos Humanos y Sociedad Contemporánea", Enero-Abril de 1989.

### CUADERNOS PARA DOCENTES.

"Colectivo Educar para la Paz", España, 1989.

### "ESTE PAIS".

Entrevista al Dr. Jorge Carpizo, N° 11, México, Febrero de 1992.

### GACETA DE LA CNDH.

CNDH, Todos los números.

### INTERNATIONAL BAR JOURNAL.

BERNARD, Frank, en "The Ombudsman Revisted", Estados Unidos de América, Mayo de 1975.

### "JUSTICIA Y PAZ".

Suplementos, Centro Fray Francisco de vittoria, I, 6, México, 1985.

**\*PERFILES LIBERALES\*.**

Fundación friedrich Nauman, Edit. Nomos, 1ª Edic., año 6, No. 27, 1992, Bogotá, Colombia.

**\*PROCESO\*.**

Semanario, Números 732, 870, México.

**REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS.**

LEGAZ Y LACAMBRA, "La Noción de la Persona Humana y los derechos del Hombre", N° XXXIV, Madrid, 1951.

**REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID.**

GALLEGO HUSSER, Carlos y GARCIA SOLE, Fernando, "El defensor del Pueblo" (Competencias, Procedimientos y Derecho Comparado), N° 67, España.

**REVISTA DE LA COMISION INTERNACIONAL DE JURISTAS.**

POWLES, Guy, "Ombudsman y CNDH", Núms. 20 y 21, Junio-Dic., ginebra, Suiza, 1978.

**REVISTA LATINOAMERICANA DE ESTUDIOS EDUCATIVOS.**

ALBA ALBA, María de los angeles, "Educar para la Paz y los Derechos Humanos, una tarea posible" Vol. XXII, N° 1, México.

**REVISTA LATINOAMERICANA DE ESTUDIOS EDUCATIVOS.**

BARBA, Bonifacio, "Una Educación para el ser humanos, los Derechos Humanos como fundamento del desarrollo humano transpersonal", Vol. XXII, N° 1, México.

**REVISTA URUGUAYA DE DERECHO PROCESAL.**

LANDONI SOSA, Angel, "Legislación para la Defensa de los Intereses Difusos", N° 4, Uruguay, 1991.

**3.- PONENCIAS.**

**ISLAS DE GONZALEZ MARISCAL, Olga.**

"El Ministerio Público ante las formas limitativas de libertad", Dictada el 28 de Marzo de 1980, INACIPE, México, 1982.

**RAMIREZ, Elpidio.**

"Los alcances del monopolio en la persecución de los delitos", dictada el 27 de Marzo de 1980, INACIPE, México, 1982.

**SARRE IGUINIZ, Miguel.**

"La Averiguación Previa Administrativa, un obstáculo para la modernización del procedimiento penal", Academia Mexicana de derechos Humanos y otros, México, 1992.

**SARRE IGUINIZ, Miguel.**

"El Ombudsman en la Protección de los Derechos Humanos", México, 1991.

---

#### 4.- VIDEOS.

"EN EL UMBRAL DEL SILENCIO, Luchando por los Derechos Humanos"  
Una visión de Checoslovaquia y Guatemala.

"¿USTED QUE HARIA?"

Instituto Mexicano de Desarrollo Comunitario, (IMDEC), Guadalajara, Jalisco, 1992.

"THE TRIAL".

Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, República Argentina, 1990.

#### 5.- ENTREVISTAS RADIOFONICAS.

- Al Dr. Jorge Carpizo dentro del Programa "Monitor" de Radio Red, el 16 de Agosto de 1990, publicada en la Gaceta de la CNDH, N° 3, Septiembre 15 de 1990.

#### 6.- LEGISLACION.

##### a) NACIONAL.

- Acuerdo que crea la Procuraduría Social del D.D.F.
- Código Civil.
- Código de Procedimientos Civiles.
- Código Penal.
- Código de Procedimientos Penales.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Decreto de creación de la CNDH.
- Diario Oficial de la Federación.
- Estatuto de la D.D.U. de la U.N.A.M.

- 
- Ley de Amparo.
  - Ley de la CNDH.
  - Ley de la Procuraduría de Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California.
  - Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes
  - Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
  - Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.
  - Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
  - Manual de Organización del Departamento del Distrito Federal.
  - Mensaje de Don venustiano Carranza al congreso constituyente de 1917.
  - Reglamento de la D.D.U. de la U.N.A.M.
  - Reglamento Interno de la CNDH.

#### **b) INTERNACIONAL.**

- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Convención contra la Tortura y otros tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes.
- Convención para la Prevención y Sanción del delito de Genocidio.
- Convención sobre los Derechos del Niño.
- Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.
- Declaración de los Derechos del Impedido.
- Declaración de los Derechos del Niño.
- Declaración de los Derechos del Retrasado Mental.
- Declaración sobre la eliminación de la Discriminación contra la Mujer.
- Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales.



---

**c) TESIS JURISPRUDENCIALES.**

- Números 75 y 76, páginas 122 y 123 del apéndice al Semanario Judicial de la federación, parte común al Pleno y a las Salas.

**7.- DICCIONARIOS.**

- DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO.  
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Edit. Porrúa, México, 1989.
- DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA.
- ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA.

**8.- PERIODICOS.**

- "El Nacional"  
ALVAREZ LEDEZMA, Mario. "Esbozo Histórico de los D.H., los D.H. en la Edad Media", 27 de Enero de 1991
- "Excelsior"  
CARPIZO, Jorge. "Prioridad de los Derechos Humanos", Miércoles 18 de julio de 1990.

**9.- OTROS DOCUMENTOS.**

- BARRERA GRAFF, Jorge y DEL VILLAR, Samuel.  
"El Primer Ombudsman en el gobierno de México" (El Procurador de Protección Ciudadana de Aguascalientes", documento presentado a la Asociación Mexicana para las Naciones Unidas (AMNU), México, 1990.
- DOMINGUEZ YAÑEZ, Guillermo.  
"El Papel de las Organizaciones civiles en la Promoción y defensa de los Derechos Humanos, México, fotop. 1991.

---

- "La Comisión Nacional de Derechos Humanos", Documento de trabajo de la CNDH, México, 1990.

- OLVERA TREVIÑO, Consuelo.

"Educar para la Paz y los Derechos Humanos", Documentos de Trabajo, CNDH, 1993.

- Versión Estenográfica del Debate sostenido en la Cámara de diputados el 13 de diciembre de 1991.

## 10.- OTROS.

CNDH.

"Césare Beccaria", Antología de los Clásicos de los Derechos Humanos", CNDH, México, 1991.

CNDH.

"Experiencias y Perspectivas de los Organismos Estatales de derechos Humanos y la CNDH", Memoria del simposio, CNDH, México, 1993.

CNDH.

"Informe anual", Mayo de 1992- Mayo de 1993, CNDH, México, 1993.

CNDH.

"La Experiencia del Ombudsman en la Actualidad", Memoria del Simposio, CNDH, México, 1991.

-----  
"Documentos Básicos sobre la CNDH", Serie folletos, 90/4, México, Noviembre de 1990.

-----  
"El Juicio de Amparo", Colección folletos, 1991/16, CNDH, México, 1991.

UNAM.

"Concordancias y comentarios del Estatuto y Reglamento de la Defensoría de Derechos Universitarios de la UNAM", UNAM, México, 1992.

UNAM.

"Introducción al Estudio Procesal Comparativo de la Protección Interna de Derechos Humanos", Veinte años de Evolución de los Derechos Humanos, México, 1974.

INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES.

"La lucha contra el crimen organizado, la experiencia de Giovanni Falcone", Memoria, México, 1992.

"México y los Pactos y Convenciones de Derechos Humanos", en México y la Paz, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, N° 27, Secretaría de Relaciones Exteriores, México.

-----  
"Reflexiones comparativas sobre el Ombudsman", Memorias de El Colegio Nacional, México, 1979.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.

"Renovación Moral de la Sociedad", Talleres Gráficos de la Nación", México, 1983.

---

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.

"Manual del Juicio de Amparo", Edit. themis, México, 1989.

UNESCO.

"Le droit detre un homme", Ediciones Sígueme, traducida al Español en salamanca, España.

UNESCO.

"Access to Human Rights documentation. " Documentation Databases and Bibliographies on Human Rights, París, 1991.