



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

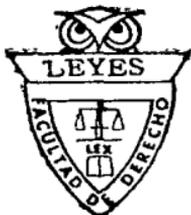
**FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO DE SOCIOLOGIA GENERAL  
Y JURIDICA**

**"ESTUDIO JURIDICO-SOCIAL DE LA COMISION  
NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS COMO  
INSTITUCION INNOVADORA EN LA PROTECCION  
DE LOS DERECHOS HUMANOS"**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
JUAN DILLARZA BENITEZ



ASESOR: DR. HECTOR FIX FIERRO

MEXICO, D. F.

1993

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARIA DE ASUNTOS  
EXAMENES PROFESIONALES**



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA  
GENERAL Y JURIDICA

No. L/115/93

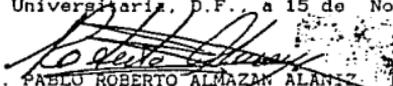
C. COORDINADOR DE LOS SERVICIOS  
ESCOLARES DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E .

El pasante de la licenciatura de Derecho, DILLARZA BENITEZ JUAN, solicite inscripción en este Seminario y registre el tema intitulado "ESTUDIO JURIDICO-SOCIAL DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS COMO INSTITUCION INNOVADORA EN LA PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS", designandose como asesor de la tesis a la LIC. HECTOR FIX FIERRO.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, después de revisarlo su asesor, lo envío con la respectiva carta de terminación, considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales. Apoyado en este dictamen, en mi carácter de Director del Seminario de Sociología General y Jurídica, tengo a bien autorizar su IMPRESION, para ser presentado ante el jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

Reciba usted un respetuoso saludo y las seguridades de mi mas alta consideración.

A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F., a 15 de Noviembre de 1993.

  
LIC. PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANIZ  
DIRECTOR DEL SEMINARIO

FACULTAD DE DERECHO

## INDICE

|                   |   |
|-------------------|---|
| INTRODUCCION..... | 8 |
|-------------------|---|

### CAPITULO 1 MARCO CONCEPTUAL

|   |    |
|---|----|
| I. DERECHOS HUMANOS.....  | 11 |
| 1. IDEOLOGIA DE LOS DERECHOS HUMANOS.....                       | 17 |
| II. INSTRUMENTOS TUTELARES.....                                 | 19 |
| 1. CONSTITUCION FEDERAL.....                                    | 19 |
| 2. TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS..... | 25 |
| III. INSTANCIAS PROTECTORAS.....                                | 32 |
| 1. TRIBUNALES.....  | 33 |
| 2. ORGANISMOS GUBERNAMENTALES NO JURISDICCIONALES.....          | 40 |
| 3. ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES.....                           | 48 |
| IV. COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (C.N.D.H.).....       | 54 |

### CAPITULO 2 MARCO HISTORICO

|  |    |
|--|----|
| I. ANTECEDENTES EVOLUTIVOS DE LA C.N.D.H. EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO..... | 56 |
| II. EL OMBUDSMAN, SU INSPIRACION Y MODELO.....                                 | 60 |

### CAPITULO 3 MARCO JURIDICO

|   |    |
|---|----|
| I. DECRETO DE CREACION DE LA C.N.D.H.....   | 69 |
| II. ADICION AL ARTICULO 102 CONSTITUCIONAL.....                                   | 72 |
| 1. REPERCUSION EN EL AMBIENTO LOCAL.....  | 75 |
| III. LEY ORGANICA DE LA C.N.D.H.....  | 77 |
| 1. REGLAMENTO INTERNO.....  | 81 |
| IV. REFORMA A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS..... | 83 |

### CAPITULO 4 ELEMENTOS INTEGRALES

|   |    |
|---|----|
| I. ELEMENTOS ESTRUCTURALES.....           | 87 |
| 1. NATURALEZA JURIDICA DE LA C.N.D.H..... | 87 |
| 2. DEFINICION Y OBJETO.....               | 89 |
| 3. INTEGRACION.....                       | 92 |

|   |     |
|---|-----|
| 4. ORGANIZACION.....  | 101 |
| II. ELEMENTOS FUNCIONALES.....                                | 106 |
| 1. ATRIBUCIONES.....  | 106 |
| 2. COMPETENCIA.....   | 112 |
| 3. INCOMPETENCIA.....   | 115 |
| 4. PROCEDIMIENTO DE QUEJAS E INVESTIGACION.....               | 125 |
| 5. FUERZA DE SUS RESOLUCIONES.....                            | 149 |
| 6. OBLIGACIONES DE LAS AUTORIDADES Y SERVIDORES PUBLICOS..... | 152 |

CAPITULO 5  
 INFORMES PUBLICOS DE LABORES DE LA C.N.D.H.  
 (PROYECCION SOCIAL)

|  |         |
|--|---------|
| I. ESTUDIO GLOBAL DE LOS RESULTADOS DEL PROGRAMA DE QUEJAS Y<br>EVALUACION DE SU EFICACIA GRADUAL..... | 155     |
| II. OTRAS ACTIVIDADES DE LA COMISION.....  | 223     |
| 1. REPRESENTACION CUANTITATIVA DE LAS SESIONES DEL CONSEJO<br>DE LA C.N.D.H.....                       | 223     |
| 2. LOGROS DE LOS DEMAS PROGRAMAS DE TRABAJO.....   | 224     |
| <br>CONCLUSIONES.....  | <br>246 |
| BIBLIOGRAFIA.....  | 252     |

## INTRODUCCION

El presente trabajo fue motivado por la especial naturaleza jurídica, organización y funcionamiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (C.N.D.H.) como instancia de protección eficaz de la persona y sus derechos, para con su estudio, poder afirmar la necesidad de apoyar su promoción, vigencia y permanencia positiva, como consolidación de los organismos gubernamentales no jurisdiccionales en la materia.

Antes de la creación de la C.N.D.H. el panorama era el siguiente: -

Ante la evidente insuficiencia de los Tribunales jurisdiccionales para tutelar los derechos humanos, se crearon organismos gubernamentales sin autoridad jurisdiccional, como los mismos antecedentes nacionales de la institución en estudio y la Procuradurías como la Federal del Consumidor, la Social y del Trabajo entre otras. Los rasgos que los distinguen son muy especiales: gozan de un acceso amplio e informal; de un procedimiento breve y sencillo; su autoridad tiende a ser moral y en ocasiones sancionadora de carácter pecuniario. Pero en tal situación aún prevalecían 4 problemas principales, a saber:

1.- La rigurosa formalidad de la mayoría de los Tribunales, la lentitud y costo del procedimiento que aún impiden su libre acceso, principalmente a personas de bajos recursos económicos, cuyos derechos son violados por autoridades y servidores públicos en aspectos de naturaleza administrativa.

2.- Una sobrecarga de trabajo de las Contralorías y Procuradurías -

de Justicia, así como la desconfianza del individuo a utilizarlas.

3.- Las instituciones que anteceden a la Comisión Nacional y que aún funcionan, protegen derechos de grupos específicos o bien, a la población en general, pero sólo a nivel local.

4.- La creación de organismos gubernamentales no jurisdiccionales que tratamos en nuestro primer capítulo siguen la misma tendencia simplificadora, pero sólo protegen derechos específicos y sin injerencia a las violaciones de carácter administrativo que se cometen en los Tribunales, o por las autoridades y servidores públicos en general.

Nos damos cuenta que la tutela todavía era precaria. Se necesitaba de un órgano más evolucionado y que se adecuara a dichas necesidades, pero sin transgredir esferas competenciales. Se llegó a la conclusión de que la instauración de la figura universal del Ombudsman era parte de la solución. Así, el orden jurídico mexicano en 2 años sufrió cambios transformadores. No sólo se ha creado la C.N.D.H. y las Comisiones Estatales, sino se ha constitucionalizado todo un sistema nacional no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, cuya competencia se delimita en el conocimiento de violaciones a estos derechos por conductas de naturaleza administrativa cometidas por cualquier autoridad o servidor público, con excepción del Poder Judicial de la Federación.

En el primer capítulo se establecen nociones respecto a los derechos humanos y el planteamiento general de nuestro problema central.

En el segundo capítulo se hace una remembranza de los antecedentes de la Comisión Nacional, nacionales e internacionales, a fin de percibir la corriente de su esencia que la gestó y consolidó.

En el tercer capítulo, relativo al marco normativo, veremos su adecuación al orden jurídico mexicano y las características peculiares de su legislación como órgano con autoridad moral, acceso amplio, procedimiento informal y antiburocrático.

En el cuarto capítulo, los elementos integrales nos mostrarán a la Comisión Nacional como un todo orgánico, cuya disección es básica para acreditar su innovación protectora de derechos humanos. El último capítulo es definitivo para saber qué tanto es eficaz la labor de toda su maquinaria estructural y funcional, a través del estudio y evaluación de los resultados que establecen sus informes de actividades.

CAPITULO 1  
MARCO CONCEPTUAL

I. DERECHOS HUMANOS.

Al iniciar nuestro estudio de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es menester presentar un panorama general en torno a la noción universal de "Derechos Humanos", a través de su conceptualización, referencia histórica y cuestiones filosóficas, por ser el objeto esencial que promueve y protege - la Comisión Nacional.

A. CONCEPTO Y DENOMINACIONES COMUNES.

a) CONCEPTO.- De conformidad con el artículo 6o. del actual Reglamento Interno de la Comisión Nacional, "...los Derechos Humanos son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano. En su aspecto positivo, son los que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que se recogen en los pactos, los convenios y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México."<sup>1</sup>

b) DENOMINACIONES COMUNES.- Al rededor de la expresión "Derechos Humanos" existen otras denominaciones, cuyo común denominador consiste en su aspiración a realzar la dignidad y la autonomía de la persona humana, para colocarla en la convivencia social y del régimen político.<sup>2</sup>

---

1. Reglamento Interno de la C.N.D.H., publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 1992.

2. BIDART CAMPOS, Germán. Teoría General de los Derechos Humanos. U.N.A.M. México, 1989, pp. 13-15.

Pero al deslindar este campo nos encontramos con 2 dimensiones: la subjetiva y la objetiva, entre las que hay confusión, pero se trata de explicar al establecer que aquélla se refiere a determinados atributos, poderes o facultades que corresponden a los individuos o grupos y comprenden las diversas formulaciones históricas como la más usual de derechos humanos. Y la objetiva se encuentra ligada al apelativo de Derecho de los derechos humanos, como el conjunto de disposiciones normativas en que tales facultades son reconocidas. De esto surge una pregunta: los derechos del hombre descansan en el ámbito de los principios morales o en la normatividad jurídica? Tanto en su aspecto subjetivo de facultades como objetiva o normativamente, forman parte de una realidad primordialmente jurídica.

Para obtener una noción clara de lo que son los derechos humanos, es necesario explicar los distintos nombres creados a lo largo de su evolución conceptual, motivados por su tiempo y espacio de existencia:

a) DERECHOS NATURALES.- Son atributos o exigencias que dimanar de la propia naturaleza humana.

b) DERECHOS PUBLICOS SUBJETIVOS.- Son aquellos que obtienen su fuerza por el hecho mismo de estar inscritos en la Constitución Política del Estado. Esta los garantiza y reconoce como libertades frente al poder público.

c) LIBERTADES PUBLICAS.- Son las facultades de acción autónoma de los individuos o grupos, que han sido reconocidos y garantizados por el ordenamiento jurídico positivo frente a la intervención del Estado.

d) DERECHOS FUNDAMENTALES.- Son los derechos humanos que han sido positivizados en las Constituciones Estatales, como principios básicos de cualquier forma de organización política.

e) GARANTIAS INDIVIDUALES.- Son el instrumento de regulación jurídica consignado en la Ley Fundamental y los derechos humanos son su contenido.- Su ámbito de salvaguarda se extiende a todo sujeto que tenga el carácter de gobernado (personas físicas, morales y hasta las oficiales) en la relación de supra a subordinación frente al poder público.

La locución "Garantías del Gobernado", tiene mayor precisión conceptual por su carácter subjetivo basado en la idea de "ente gobernado", al involucrar a una variedad de sujetos de diferente naturaleza social, política y jurídica, no solo por criterios ideológicos.

f) DERECHOS HUMANOS<sup>3</sup>.- Se desprende del título de la Declaración Francesa de 1789 y se consagra en la Declaración Universal de 1948. Aunque la locución de Derechos del Hombre goza de mayor precisión conceptual, se ha generalizado la adopción de la noción "Derechos Humanos", que siendo una categoría de contornos amplios e imprecisos puede ser adoptada por ideologías contradictorias, por constituir un patrimonio de todas las culturas y de casi todos los credos políticos, conteniendo de alguna manera los múltiples significados que han recibido durante su proceso evolutivo.<sup>4</sup>

#### B. REFERENCIAS DE SU ORIGEN Y DESARROLLO HISTORICO.

Es necesario asumir una actitud realista y descriptiva para obtener el testimonio del inicio y proceso formativo de los derechos humanos, lo cual

3. Su concepto lo hemos establecido en la página 11.

4. CASTRO CID, Benito de. El Reconocimiento de los Derechos Humanos. Técnicos. Madrid, España. 1982, pp. 21-26.

es producto de una serie de factores que los consolidan, como lo fue el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, siendo el Cristianismo precursor importante.

Esta etapa la podemos considerar como la prehistoria del nacimiento de los derechos humanos, al iniciar su verdadero desarrollo positivo con las Declaraciones del siglo XVIII, lo que constituye el período evolutivo de su reconocimiento, el cual comprende dos grandes fases:

- Del reconocimiento exclusivamente nacional, y
- Del reconocimiento supranacional.

a) La primera inicia en 1776 con la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia, hasta finales del siglo XIX; con influencia decisiva de la Declaración Francesa de 1789. Comprenden derechos civiles y políticos - que garantizan la iniciativa e independencia del hombre entre los miembros de la sociedad y frente al Estado, así como la facultad de votar y ser votados, - a todo lo cual el Estado reconoce y se compromete garantizar.

b) La segunda fase inicia con el Tratado de Versalles de 1919, precipitando su auge al fin de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Sus rasgos constitutivos son determinados por 4 tendencias que dominan el desarrollo de las relaciones sociales del siglo XX, a saber:

1.- LA SOCIALIZACION DE LA CONVIVENCIA: Entendida como la promotora de todos aquellos derechos que colman su objetivo con la prestación de asistencia por parte del Estado, como son los derechos económicos, sociales y culturales.

2.- LA INTERNACIONALIZACION DE LA VIDA POLITICA: Afirmada en la Sociedad de Naciones y en el seno de la ONU, han colocado a los derechos humanos en un ámbito internacional, a través de las Declaraciones y Convenios --- aplicados a aliviar males como la esclavitud, discriminación, etc.

3.- LA IMPLANTACION DEL CONTROL JURISDICCIONAL Y NO JURISDICCIONAL- DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES: Constituyen el complemento de los Pactos o Convenios celebrados entre las naciones, al garantizar el cumplimiento efectivo de los acuerdos a través de órganos no jurisdiccionales internacionales, - como la Comisión Europea de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana, en tre otros.

4.- LA EXPLOSION DEL MOVIMIENTO DESCOLONIZADOR: Producto del enlace de protección que ha venido implementando la ONU con la inclusión de los Derechos de los Pueblos y de los grupos minoritarios.<sup>5</sup>

#### C. NOTAS FILOSOFICAS SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS.

Los derechos humanos tienen una filosofía político-jurídica que alberga una estimativa axiológica, o una deontología que se anuda con la filosofía de valores, por lo que los derechos humanos son un conjunto integral de - valores.<sup>6</sup>

En la filosofía de los derechos humanos, se logra un equilibrio prydente entre el ámbito de lo moral y el ámbito de la juridicidad, en razón de las necesidades reales propias del desenvolvimiento natural del hombre en comunidad, basadas en los valores inherentes a su persona humana traducidas a - derechos; así como al orden jurídico que debe imperar en sus relaciones con -

5. Ibíd. pp. 17-21.

6. BIDART CAMPOS, Germán, ob. cit., pp. 59-61.

los demás, y es quien los reconoce oficialmente como fundamentales.

Así, los derechos humanos no pertenecen exclusivamente al campo de la moral, porque deben de alcanzar su plenitud con los valores jurídico-políticos donde se encuentra el valor jurídico por excelencia, el de la Justicia. Pero al ser reconocidos jurídicamente, regresan a la consideración ética de la persona humana en espera de humanizar al ordenamiento jurídico positivo en cuanto se requiera.

Existen diversas corrientes filosóficas que conceptualizan a los derechos humanos de diferente manera, destacan la Iusnaturalista y la Positivista.

a) Para el Iusnaturalismo los derechos humanos son inherentes a la naturaleza humana y constituyen un derechos natural previo y superior a las normas jurídicas. Conservan cuatro características esenciales:

- INMUTABLES.- Porque no cambian.
- ETERNOS.- Porque siempre pertenecerán al hombre como individuo de la especie humana.
- SUPRATemporALES.- Porque están encima del tiempo, por tanto del Estado mismo.
- UNIVERSALES.- Porque son para todos los hombres del orbe.

b) Para el Positivismo los derechos humanos son producto de una actividad normativa del Estado, por lo que antes de su promulgación no pueden ser reclamados.

Su característica fundamental que dista del Iusnaturalismo es que -

no hay nada más superior que la norma jurídica.<sup>7</sup>

## 1. IDEOLOGIA DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En el momento en que la filosofía de los derechos humanos se materializa en proposiciones prácticas, a fin de dotarse de encarnadura y positivización en el régimen político y en el orden jurídico constitucional, es cuando dicha filosofía se transforma en una ideología, la ideología de los derechos humanos.

Tal ideología es la que infunde e irradia al régimen político de tipo personalista como "idea de derecho", pero es la organización democrática de dichos régimen lo que garantiza la efectividad o vigencia sociológica de los derechos humanos.<sup>8</sup>

Es pues, la filosofía de los derechos humanos y dicha ideología, -- conceptos indisolubles e interdependientes, que sin la existencia de alguno de ellos no alcanzarían ambos su realización. Por un lado, la filosofía necesita de un cuerpo donde alojar las ideas que concibe de los derechos humanos, siendo dicha ideología la encargada de trasladar sus principios al mundo jurídico-político. Pero a su vez, la ideología de los derechos humanos sin la filosofía no tendría razón de ser.

Por tanto, ambas son un complemento idóneo para nutrir y hacer rea-

---

7. AGUILAR CUEVAS, Magdalena. Manual de Capacitación. Derechos Humanos (Enseñanza-Aprendizaje-Formación). C.N.D.H. Colección Manuales, 91/6. México, - 1991, p. 33.

8. BIDART CAMPOS, Germán. ob. cit., pp.61-62.

lidad una regulación normativa de los derechos humanos. Pero para alcanzar su plenitud nos hace falta un elemento más: la Democracia.

Es por ello que, en cuanto a la filosofía de los derechos humanos - adopte la libertad y los derechos, se creará una forma de organización política llamada Democracia. La que consiste en una organización jurídica-política basada en el reconocimiento y respeto a la dignidad del hombre, a su libertad, y a sus derechos.

Aquí aparece otro principio de la filosofía de los derechos humanos: la Libertad. Como concepto indispensable para explicar la necesidad de un espacio autónomo para actuación del hombre, y de un límite a los poderes externos a él, especialmente el poder del Estado. Según la apreciación de Peces-Barba, citado por Bidart Campos en su obra Teoría General de los Derechos Humanos.<sup>9</sup>

Entre la filosofía de los derechos humanos y la democracia sucede lo mismo que con la ideología, es decir, la democracia es también una "idea de derecho" que le infunde al régimen político directrices de su organización y funcionamiento, provocando la vigencia sociológica a los derechos personales.

Como hemos observado, la filosofía da origen a la ideología de los derechos humanos y ésta a su vez, transitará a la institucionalización de la democracia como vigencia sociológica, lo que en conjunto conocemos como trinidad equivalente: libertad, derechos humanos y democracia como forma de Estado.<sup>10</sup>

---

9. Idem. p.61.

10. Ibidem. p.63.

Nos damos cuenta que para que exista una observancia vigente y positiva de los derechos humanos, es necesario todo un proceso de transformación cuya fuente es la naturaleza humana misma y, que sus instrumentos por orden de aparición son la filosofía, la ideología de los derechos humanos, la libertad y la democracia. Elementos que deben integrarse plenamente, de lo contrario dicha vigencia sociológica no pasará de ser solo norma escrita.

## II. INSTRUMENTOS TUTELARES.

Hemos seleccionado como instrumentos tutelares, a los más elevados-ordenamientos jurídicos que regulan los lineamientos supremos de toda nación, como la Constitución y los Tratados Internacionales, como medios imprescindibles de tutela de los derechos humanos en todo Estado democrático.

### 1. CONSTITUCION FEDERAL.

"...la Constitución es la Ley fundamental y suprema del país, ya -- que implica la base sobre la que se sustenta todo el derecho positivo, al establecer las normas torales que rigen la vida del Estado, su organización y - las relaciones de las autoridades entre sí y frente a los gobernados."<sup>11</sup> Es - así como nuestra Constitución Federal contempla en sus preceptos derechos mínimos del hombre tanto en su relación de gobernado, como de los medios procesales e instancias tutelares de éstos.

En la vida constitucional de México, la inclusión de las declaracio

---

11. BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Tercera ed. Porrúa. México, 1979, p.348.

nes de derechos humanos aparecen desde el Decreto Apatzingán de 1814. Respecto a la Constitución vigente de 1917, esta recibió una influencia de carácter social producto de la Revolución Mexicana de 1910, lo que provocó que nuestra Ley Fundamental fuera la primera en el mundo en establecer en su texto los de rechos sociales, que junto a los de carácter individual, conforman todos los derechos humanos.<sup>12</sup>

La búsqueda por la consagración integral de los derechos humanos en nuestro país, ha sido y es de constancia infatigable. En un principio perseguíamos su constitucionalización, ahora nos toca preservarlos no sólo de manera formal sino materializados como realidad social.

Es tal la importancia de los derechos humanos, que forman parte de las llamadas Decisiones Fundamentales, entendidas como, "la estructura, la ba se y el contenido principal de la organización política, y sobre ellas desca nan todas las demás normas del orden jurídico".<sup>13</sup>

En México las decisiones fundamentales de índole material, entendidas como la substancia del orden jurídico constitucional, son: la Soberanía, los Derechos Humanos, el Sistema Representativo y el Control del Poder Civil sobre la Iglesia. Las de tipo formal constituyen aquella misma substancia, pe ro que garantizan la vigencia y cumplimiento de éstas, como: la División de Poderes, el Federalismo y el Juicio de Amparo.<sup>14</sup>

12. cfr. RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Jesús. Estudios sobre Derechos Humanos. Aspectos Nacionales e Internacionales. C.N.D.H. Colección Manuales, 90/2. México, 1990, pp.36-37.

13. CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Tercera ed., U.N.A.M. - México, 1979, p.131.

14. *Ibidem.* pp.133-135.

La soberanía nacional prevista en el artículo 39 de nuestra Constitución Política como potestad del Estado, no es ilimitada, esta restringida — por principios de autolimitación y autodeterminación propios de su esencia.

La autolimitación está consignada en el artículo primero de la Constitución, al otorgar al individuo las garantías previstas, haciendo extensivo el principio a todas ellas y complementado por el derecho positivo que establece el régimen de legalidad, lo que implica una restricción a la actividad del Estado.

La autodeterminación está prevista en el artículo 40 constitucional, al establecer la libertad para elegir la manera de constituirse, y de su sistema funcional.<sup>15</sup>

Las decisiones fundamentales, derechos humanos y soberanía, guardan entre sí una relación estrecha. Pero no son las únicas decisiones que se entrelazan, todas estas guardan homogeneidad en el orden de sus competencias — formando un todo, en torno del cual aparecen los derechos del hombre como baluarte regulador del supremo orden jurídico.

#### A. GARANTIAS INDIVIDUALES.

Ahora bien, estudiaremos los instrumentos jurídicos que contienen a los derechos humanos previstos en el ordenamiento constitucional, para comprender su estructura orgánica como base de su funcionalidad.

---

15. BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Vigésima primera ed., Porrúa. México, 1988, pp.155-161.

## a) SUJETOS.

La relación jurídica de supra a subordinación en que se manifiestan las garantías individuales consta de dos sujetos, el activo gobernado, y el pasivo constituido por el Estado como entidad jurídica y política en que se constituye el pueblo, y por las autoridades del mismo como sus representantes.

## b) PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE RIGEN A LAS GARANTIAS INDIVIDUALES.

En virtud de que la Ley Fundamental es fuente formal de las garantías individuales, estas revisten características esenciales propias de aquélla, a saber:

- Participan del principio de Supremacía Constitucional, al tener prevalencia sobre la legislación secundaria y primacía de aplicación. (Art. - 133).

- De Rigidez Constitucional, lo que significa que no pueden ser reformadas por el Poder Legislativo ordinario.

## c) LA EXPANSION DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES EN LA CONSTITUCION.

Debemos de saber si las llamadas garantías individuales se limitan a los primeros 29 artículos de la Constitución, o si se extienden a otros preceptos de su ordenamiento.

Al apoyarnos en el carácter extensivo, contrario al restrictivo de las garantías individuales, sabemos el grado de su extensión; es decir, los primeros 29 artículos bajo el capítulo "De las Garantías Individuales" no ago

tan esa naturaleza, sino que debemos de identificar como tales, a todo aquel precepto constitucional que encuentre en ellas su fundamento a través de un enlace vinculatorio.

El maestro Burgoa al tratar el tema, "Origen Formal de las Garantías Individuales por lo que toca a su consagración por el Orden Jurídico Estatal", en su obra de "Las Garantías Individuales" asienta el razonamiento siguiente:

La anterior Constitución Federal de 1857 fue inspirada por la tesis Iusnaturalista, en virtud de la cual distinguía claramente conforme a su artículo primero tanto "el reconocimiento" de los derechos intrínsecos del hombre; así como del "otorgamiento" de las garantías individuales como limitaciones del poder público para el goce de tales derechos.

Nuestra actual Constitución abandonó esta postura, pues según su artículo primero, esta solo le "otorga" las garantías al individuo en su calidad de gobernado producto de la mencionada relación jurídica de supra a subordinación, pero no como equivalencia de derechos humanos.<sup>16</sup>

#### B. GARANTIAS SOCIALES.

La naturaleza humana no solo concibe derechos de índole individual frente al Estado, sino también es titular de derechos sociales exigibles de modo grupal o socialmente, siendo nuestra Constitución de 1917 donde se regularon por primera vez en el mundo dichas necesidades naturales del hombre.

---

16. *Ibíd.* pp.161-192.

Estas garantías como reguladoras de derechos sociales, conforman la otra parte importante de los derechos humanos traducidas en decisiones fundamentales, por lo que gozan de los mismos principios constitucionales de supremacía y rigidez constitucional.

La intervención del Estado es determinante para su observancia. teniendo las funciones siguientes:

- De prevención.- Respecto a posibles menoscabos que pueda sufrir - el sujeto activo en sus derechos.
- Sancionadoras.- En caso de producirse este menoscabo.
- Fiscalizadoras.- Por su inspección sobre dichas relaciones con -- apego a la ley.

Es importante aclarar que las Garantías Sociales y las Garantías Individuales no son incompatibles, su misión es la protección de los derechos humanos, aún cuando se integran por elementos y conceptos jurídicos diferentes.<sup>17</sup>

A través de las garantías sociales nuestro orden constitucional salvaguarda el interés común al cubrir un espacio que la naturaleza del hombre reclama, conformando un ambicioso enlace entre los derechos civiles y políticos con los derechos económicos, sociales y culturales, en vías de preservar un estado de derecho.

Al llegar al final del inciso sobre la Constitución Federal podemos concluir, que nuestra Constitución Política está impregnada de una especial sensibilidad por los valores universales del hombre, garantizados por sus preceptos de diversa índole pero de especial compatibilidad.

17. Ibíd. pp.698-705.

Además de implantar instancias protectoras de variada naturaleza jurídica como órganos encargados de velar por su estricta observancia; a través también, del establecimiento de bases procesales que encauzarán la acción respectiva ante el órgano tutelar correspondiente. Esto es, todo un complejo aparato de justicia y equidad como medios de establecimiento y preservación del régimen de legalidad.

Pero es necesario hacer una reflexión, la consignación de los derechos humanos en las garantías individuales es un hecho indiscutible, pero, -- existen las instancias protectoras suficientes para hacer valer cabalmente su observancia y defensa? Es evidente que no, tal insuficiencia la iremos reiterando a lo largo de nuestro capítulo, a fin de justificar la creación de organismos de protección no jurisdiccional, como complemento ideal de las instancias tradicionales.

## 2. TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.

Los tiempos cambian, las violaciones que aquejan al hombre en sus derechos naturales aumentan y se complican, el derecho de cada Estado no es suficiente para contener tales transgresiones; así también, la necesidad de mantener un orden jurídico internacional y de colaboración entre las naciones, hacen indispensable la suscripción de instrumentos tutelares internacionales de protección a los derechos humanos en armonía con las instancias y herramientas protectoras del derecho interno y de las normas imperativas del derecho internacional general (Jus cogens).

Los tratados se definen "...como los acuerdos entre dos o más suje

tos de derecho internacional." <sup>18</sup> Sin importar la denominación que se utilice.

#### A. ORIGEN Y DESARROLLO.

La idea de tratado es producto de un proceso evolutivo, el cual parte del derecho interno y se sitúa en el derecho internacional, su causa precursora fue precisamente la de tutelar los derechos humanos de una manera más integral.

En principio, frente al absolutismo del gobierno el hombre buscó -- salvaguardar sus derechos naturales en documentos nacionales denominados "Declaraciones", las que recogían el sentir popular como la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

Posteriormente, la necesidad de proteger los derechos humanos de manera más integral, motivó su internacionalización a través de los tratados. - Su auge se dió al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Su causa inspiradora - fue la salvaguarda por la dignidad humana frente a la arbitrariedad de los regímenes totalitarios en perjuicio de sus nacionales o de la comunidad internacional, motivada por las atrocidades de aquella contienda bélica. <sup>19</sup>

Por lo que fue necesario organizarse a través de novedosos instrumentos tutelares llamados tratados, cuyo acuerdo de voluntades daría la pauta para forjar de modo progresivo el régimen internacional de protección de los derechos humanos, en virtud de la creación de órganos de naturaleza distinta-

---

18. PALACIOS TREVIÑO, Jorge. Tratados: Legislación y Práctica en México. Segunda ed., Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 1986, p.11.

19. RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Jesús, ob. cit., pp.13-15.

y que luchan por su defensa como la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA), y el Consejo de Europa.

De los instrumentos fundamentales de la ONU, está la Declaración — Universal de Derechos Humanos de 1948, aunque cabe señalar que no está provista de obligatoriedad, porque no fue firmada ni ratificada como tratado internacional por los Estados Parte y, por no ser la Asamblea General órgano legislativo.

Por su parte la OEA auspició la llamada Convención Americana sobre Derechos Humanos, o "Pacto de San José" de 1969 donde se integran a diferencia de los pactos de la ONU (Civiles y Políticos, como Económicos, Sociales y Culturales) todos los derechos del hombre. Establece órganos tutelares, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana. Tal Convención junto con la Europea de 1951 son precursoras de las instancias protectoras a nivel regional.

El sometimiento a estos instrumentos jurídicos es voluntario. Obtiene un equilibrio con el derecho interno por su carácter flexible, a través de las "reservas" o "declaraciones interpretativas" que un Estado firmante puede formular, siempre y cuando no se atente contra las normas imperativas de derecho internacional (Jus cogens), de modo que no haya discrepancia con su derecho interno.

Es por lo que con apego estricto al régimen normativo del tratado, — que el poder intergubernamental debe prevalecer sobre las voluntades de los — Estados que son Parte, aún cuando estas sean contrarias.

Esta afirmación es polémica, pues hay quienes afirman que por ese —

hecho existe un rompimiento con el principio de soberanía nacional. Nosotros afirmamos que en este caso la soberanía demuestra una propiedad de flexibilidad suficiente para tolerar un poder por encima del poder interno. No existe tal rompimiento, porque su adopción es ideal perseguido por el pueblo, no del poder público por sí mismo; es decir, ya que al residir la soberanía esencial y originariamente en el pueblo y, por derivar todo poder público de éste e instituirse para su beneficio, diremos, que la celebración del tratado por las autoridades correspondientes, es en ejercicio pleno de la soberanía como facultad natural y, como prolongación nacida de la misma voluntad popular, dado el sagrado valor del bien jurídico protegido.<sup>20</sup>

#### B. LEGISLACION APLICABLE A LOS TRATADOS.

La legislación aplicable a los tratados pertenece a dos ámbitos, el del Derecho Internacional y el de Derecho Interno de cada Estado parte.

##### a) DERECHO INTERNACIONAL.

El derecho internacional aplicable a los tratados le corresponde a las disposiciones de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados celebrada en 1969 (para los Estados que la hayan firmado y ratificado), la que comprende en forma más clara los principios generales del derecho internacional consuetudinario; mismos que seguirán rigiendo las cuestiones no reguladas en las disposiciones de la presente Convención.<sup>21</sup>

-----  
20. PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio, Liborio Hierro, et al. Derecho Positivo de los Derechos Humanos. Debate. Madrid, España, 1987, pp.266-267.

21. Decreto que Promulga la "Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados". Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 14-febrero-1975.

La Convención de Viena no es de observancia obligatoria para que -- puedan celebrar acuerdos los sujetos de derecho internacional; e excepción, - de las normas imperativas de derecho internacional general (Jus cogens), so - pena de ser nulos.

Respecto al derecho interno de cada Estado, varía su regulación nor- mativa según su orden jurídico relativo. En este apartado avocaremos nuestro estudio en la legislación mexicana que es aplicable a los tratados.

b) DERECHO INTERNO.

- CONSTITUCION FEDERAL.- Son tres los preceptos que regulan en México la mate- ria de tratados, a saber:

Artículo 76 fracción I.- Faculta al Senado a la aprobación del tra- tado.

Artículo 89 fracción X.- Faculta al Presidente de la República a ce- lebrarlos.

Artículo 133.- Se refiere al principio de Supremacía Constitucio-- nal, el que sitúa a los tratados celebrados a su mismo nivel jerárquico bajo la estricta condición de que su contenido esté de acuerdo con la Constitución y que su celebración sea a través del Presidente de la República con aproba- ción del Senado; así, ambos instrumentos serán la Ley Suprema de toda la ---- Unión.

De tal forma nuestra Constitución reconoce la relevancia de los tra- tados internacionales como instrumentos tutelares por excelencia; tan es así, que si su aplicación llegare a perjudicar a una persona en sus derechos, pro- cebería el Juicio de Amparo de igual manera que por una violación de garan---

ías.

- LEY SOBRE LA CELEBRACION DE TRATADOS.<sup>22</sup>

Dicha Ley tiene como objeto regular la celebración de tratados y -- acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional. (Art. 1o.)

Consta de 11 artículos, de los cuales destacan el 8o. y 9o., al establecer que el gobierno mexicano no reconocerá las resoluciones de los órganos de decisión de los mecanismos internacionales para la solución de controversias, cuando este de por medio la seguridad del Estado, el orden público o cualquier otro interés de la Nación.

Creemos que se debe poner especial cuidado para no confundir una -- protección más integral de los derechos humanos a través de instancias internacionales, con supuestas afectaciones a dichos intereses de la Nación.

- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.<sup>23</sup>

Establece que la Secretaría de Relaciones Exteriores es la encargada de conducir la política exterior e intervenir en los tratados en que México sea parte. (Art. 28 frac.I)

Así también, señala que las Secretarías de Agricultura y Recursos -- Hidráulicos, la de Comunicaciones y Transportes, así como la de Pesca, podrán celebrar tratados en sus respectivas materias para mejorar el despacho de sus asuntos. (Arts. 35 frac.XIV; 36 frac.IV y, 40 frac.XVII, respectivamente)

22. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 2 de enero de 1992.

23. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de diciembre de -- 1976.

- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES.

Tal Reglamento establece en su artículo 9o. que le corresponde a la oficina de la Consultoría Jurídica ciertas atribuciones en materia de tratados de las que sobresalen las siguientes:

- V. Participar en la elaboración de proyectos de tratados internacionales.
- VIII. Llevar los registros de los tratados celebrados; así como publicarlos.
- IX. Tramitar los requisitos constitucionales para la entrada en vigor, terminación o denuncia de los tratados.

La Dirección General de Protección y Servicios Consulares debe señalar a la atención de las direcciones generales de las áreas bilateral o multilateral, según proceda, los casos de violación de los derechos humanos fundamentales o de incumplimiento de convenios o tratados internacionales que deriven en perjuicio de nacionales mexicanos.<sup>24</sup>

El Estado mexicano debe integrarse completamente al derecho internacional de los derechos humanos, abandonando sus reticencias que vulneran el proceso de transformación en la defensa de los derechos humanos, más allá del ámbito interno. Nos referimos a que si bien es cierto que se pregona la voluntad política en la signación de México en dichos tratados, también lo es que esta política es incompleta.

Incompleta, porque en la parte conducente a la tutela de órganos internacionales que velan por la observancia de tales acuerdos, nuestras autoridades evaden este renglón; tal es el caso del Pacto Internacional de Derechos-

24. PALACIOS TREVIÑO, Jorge, ob. cit., pp.20-25,42-46.

Civiles y Políticos. El gobierno mexicano no juzgó pertinente reconocer la -- competencia del Comité de Derechos Humanos respecto a su intervención en violaciones a individuos por algún Estado, así como incumplimientos entre un Estado y otro, respecto al pacto.

Lo mismo sucedió con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la que no se reconoció la competencia de la Corte Interamericana, además de imponer sus reservas y declaraciones interpretativas.<sup>25</sup>

Existe un largo trecho, entre la vigencia normativa de los textos -- internacionales y la relación positiva con el régimen jurídico interno; lo -- que significa un obstáculo a la apertura de la modernidad del derecho internacional y en consecuencia su inoperancia.

Entonces, si la garantía internacional es subsidiaria y tiene acceso cuando han fallado los mecanismos de derecho interno, quién garantizará su aplicación eficaz? De aquí se intuye que parte del progreso de la normatividad internacional, se debe al convencimiento de la preponderancia de los derechos del hombre por encima de cualquier poder estatal.

### III. INSTANCIAS PROTECTORAS.

La gama de relaciones individuales y sociales que el hombre ins-- taura por naturaleza, ante los particulares y el Estado mismo, a provocado el montaje de una estructura orgánica y funcional de instancias protectoras del--

25. PECES-BARBA MARTINEZ, Gregorio, Liborio Hierro, et al., ob. cit., p.266.

hombre, como órganos que combaten cualquier conflicto social violatorio de -- los derechos humanos; cuya preocupación no solo es de los Tribunales jurisdiccionales, sino de otras instancias especializadas diferentes a las ya tradicionales, de organización gubernamental y no gubernamental.

## 1. TRIBUNALES.

### A. NECESIDAD DE TRIBUNALES QUE ADMINISTREN JUSTICIA.

En la época primitiva, el hombre en su relación social con los -- otros individuos de su grupo, fueron regidos por un salvaje principio de "justicia", la venganza privada o ley del talión.

En la evolución de los períodos de barbarie y de las ideas de civilización humana, la venganza privada se prohibió paulatinamente, hasta llegar a sustituirla por formas jurídicas como la autocomposición y la heterocomposición.

Así pues, la civilización humana estableció en su orden jurídico-- dichas prohibiciones, tal es el caso de nuestra Constitución Política que en su artículo 17 parte segunda, establece el fundamento de la prohibición de la venganza privada y el derecho de administración de justicia.

Este derecho de justicia significa que toda persona tiene derecho al libre acceso ante los tribunales para hacer valer sus derechos. A su vez,-- esto es la consecuencia de las prohibiciones que establece el artículo anterior, en que no se podrá hacerse justicia por sí mismo, ni ejercer violencia para reclamar un derecho.

El derecho de justicia tiene relación estrecha con el derecho de audiencia, consignado en el artículo 14 constitucional párrafo segundo, en el que cualquier persona puede reclamar la privación de sus derechos por juicio seguido ante los tribunales de existencia anterior al hecho, prohibiendo en consecuencia los "Tribunales Especiales", cuyo establecimiento es posterior al acto. (Art. 13 constitucional)

La facultad de decisión de los tribunales, debe estar regulada -- por las formalidades esenciales que determina la ley para el procedimiento -- respectivo, lo que brinda una oportunidad de defensa a la persona para hacer valer su pretensión, auspiciada por este principio de legalidad.

Es así como nuestra Constitución cumple con la necesidad natural del hombre en su vida social de que se le garantice, que será escuchado en -- juicio por una instancia tutelar imparcial y con estricto apego a la ley.

#### B. ORGANIZACION JUDICIAL MEXICANA.

De acuerdo a nuestra materia de estudio, clasificaremos y estudiaremos brevemente la organización de nuestros Tribunales bajo dos aspectos: -- Tribunales que brindan protección directa a los derechos humanos, y aquellos que los protegen de manera indirecta:

##### a) TRIBUNALES DE PROTECCION DIRECTA.

- TRIBUNALES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION.- Las normas de organización y competencia el Poder Judicial de la Federación, se encuentra -- en su Ley Orgánica y, paralelamente, en la Ley de Amparo reglamentaria de los

artículos 103 y 107 constitucionales.

Este Poder Judicial Federal, en términos generales, tiene a su cargo:

- "La función de control de la constitucionalidad de los actos de las autoridades, a través del juicio de amparo por el cual los particulares pueden combatir actos violatorios de las garantías individuales.
- La función de aplicación de las leyes federales o nacionales.<sup>26</sup>

En el artículo 10. de su Ley Orgánica, señala que el Poder Judicial de la Federación se ejerce a través de las siguientes autoridades:<sup>27</sup>

- I. Por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- II. Por los Tribunales Colegiados de Circuito.
- III. Por los Tribunales Unitarios de Circuito.
- IV. Por los Juzgados de Distrito.
- V. Por el Jurado Popular Federal; y
- VI. Por los Tribunales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los demás en que, por disposición de la Ley, deban actuar en auxilio de la justicia federal.

#### b) TRIBUNALES DE PROTECCION INDIRECTA.

- TRIBUNALES DEL PODER JUDICIAL DEL FUERO COMUN DEL DISTRITO FEDERAL.- En el artículo 73 constitucional frac.VI base 4a., se instituyen los principios fundamentales de organización del Poder Judicial del Distrito Federal.

Por su parte, la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal, en su artículo 10., establece sus facultades

26. GOMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso, Séptima ed., U.N.A.M. - México, 1987, p.197. Cfr.Arts. 103,104 y 107 constitucionales.

27. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. En la obra de Alberto T. Urbina y Jorge T. Barrera. Nueva Legislación de Amparo. Quincoagésima-ed., Porrúa. México, 1989.

des competenciales y en el siguiente precepto, la enumeración de las autoridades que lo estructuran:<sup>28</sup>

ARTICULO 1o.- Corresponde a los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal, dentro de los términos que establece la Constitución General de la República, la facultad de aplicar las leyes en asuntos civiles y penales del citado fuero, lo mismo que en los asuntos del orden federal en los casos en que expresamente las leyes de esta materia les confieren jurisdicción.

ARTICULO 2o.- La facultad a que se refiere el artículo anterior - se ejerce:

- I. Por los jueces de paz;
- II. Por los jueces de lo Civil;
- III. Por los jueces de lo Familiar;
- IV. Por los jueces del Arrendamiento Inmobiliario;
- V. Por los jueces de lo Concursal;
- VI. Por los árbitros;
- VII. Por los jueces Penales;
- VIII. Por los presidentes de debates;
- IX. Por el jurado popular;
- X. Por la Oficina Central de Designaciones;
- XI. Por el Tribunal Superior de Justicia; y
- XII. Por los demás servidores públicos y auxiliares de la administración de justicia, en los términos que establece esta Ley, los Códigos de Procedimientos y Leyes relativas.

- TRIBUNALES DEL TRABAJO.- Es el artículo 123 constitucional donde se plasman los fundamentos torales de la protección de la clase obrera contra la explotación patronal, como derecho social reconocido en forma original por la Constitución de Querétaro, como consagración de la justicia social.

JUNTAS DE CONCILIACION Y ARBITRAJE - JUNTAS FEDERALES DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.- El artículo 123 constitucional está dividido entre un apartado "A", - que regula las relaciones laborales entre particulares y, el apartado "B", re

28. Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal. En la obra: Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. Tercera ed., Castillo Ruiz Editores. México, 1988.

lativo a las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores.

El artículo 123 en su fracción XX del apartado "A", establece el fundamento de existencia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, las que tendrán facultad de resolver las controversias entre el capital y el trabajo. Estará integrada por igual número de representantes de los obreros y de los patrones y uno del gobierno.

La Ley Federal del Trabajo es Reglamentaria de este apartado "A", la cual en su artículo 523 establece la integración de las autoridades del -- trabajo, destacando las de potestad jurisdiccional, a saber:

- Juntas Federales y Locales de Conciliación.
- Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.
- Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje.

- TRIBUNALES AGRARIOS.- El artículo 27 constitucional sufrió recientemente reformas sustanciales en materia de justicia agraria (Frac.XIX), -- cuya finalidad es actualizar el orden público a las nuevas e imperantes necesidades que padecen los campesinos. De tal modo se crearon los Tribunales --- Agrarios y la Procuraduría Agraria.<sup>29</sup>

Los Tribunales Agrarios están dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos. Están compuestos por el Tribunal Superior --- Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios.<sup>30</sup>

29. Decreto que reforma el artículo 27 constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de enero de 1992.

30. Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, publicada en el Diario Oficial -- de la Federación, el 26 de febrero de 1992. (Arts.1o. y 2o.)

- **TRIBUNALES ELECTORALES.**- El Tribunal Federal Electoral es un órgano jurisdiccional autónomo, que tiene a su cargo la sustanciación y resolución de los recursos de apelación y de inconformidad, contra actos o resoluciones de autoridades y servidores públicos del órgano del Instituto responsable. (Art.264)<sup>31</sup>

La autonomía y autoridad jurisdiccional del Tribunal Electoral es indispensable para la impartición de justicia en la materia, máxime que en estos tiempos en que se aviva una apasionada contienda política.

- **TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.**- El sector administrativo es otro ámbito en el cual se desarrolla una relación de interacción entre el gobernado y la administración pública; en el que debe regir un orden normativo que regule dichas relaciones y resuelva cualquier controversia que lo quebrante.-

La reforma constitucional del artículo 104 fracción primera, que entró en vigor en octubre de 1968, provocó cambios trascendentales al constitucionalizar la jurisdicción administrativa especializada y autónoma, modificando la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal y la de Amparo. Por lo que los Tribunales de la Federación solo podrán conocer de las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento o aplicación de las Leyes federales o de los tratados internacionales.

La justicia administrativa es el género y la jurisdicción administrativa una de sus especies importantes. De esta manera, se crean instancias-

---

31. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 15 de agosto de 1990.

tutelares que se atribuyen un carácter especializado respecto a sus funciones competenciales. Destacan así, el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.<sup>32</sup>

### C. OBSTACULOS A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA.

En teoría, nuestra rica cultura jurídica ha venido transformando una amplio aparato jurisdiccional tradicional, a través de instancias protectoras que tutelan de modo directo e indirecto los derechos humanos.

En la práctica, dichas instancias adolecen de problemas de ineptitud que atentan contra los derechos humanos, como son:

- La rigurosa formalidad de la mayoría de los tribunales obstaculizan el acceso inmediato de las personas, principalmente las de escasos recursos económicos, por lo que debe ser más amplio su acceso, así como promover la existencia de la defensoría de oficio y elevar el nivel intelectual y ético de quienes la integran.

- El excesivo burocratismo hace necesario disminuir su personal y aumentar la calidad y responsabilidad de quienes sigan laborando.

- Para combatir la lentitud de los procesos se debe aumentar el número y calidad de los tribunales; así como llevar a cabo una adecuada preparación y selección de los jueces, que gocen de estabilidad y remuneración digna; también la actualización procesal a nuestra realidad social y, la promo-

32. FIX-ZAMUDIO, Héctor. Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. El Colegio Nacional. México, 1983, pp.54-55, 84-85.

sión de mecanismos preventivos del conflicto procesal.

- Si bien es cierto que las costas están prohibidas por la Constitución, estas existen subterráneamente; por otro lado, los costos del proceso son onerosamente impresionantes, los que aumentan por la lentitud procesal. - De qué sirve lograr el acceso al Tribunal, si no tenemos los recursos económicos para su costo, ni para las costas extralegales?

Una solución sería realizar un estudio pluridisciplinario integral del problema, para detectar la causa de los males y así, combatir su esencia a través de soluciones que traerían consigo una verdadera reforma judicial.<sup>33</sup>

Asimismo, también es necesaria la creación de órganos no jurisdiccionales de acceso amplio e informal, como de procedimientos breves y sencillos, que no solo resuelven conflictos fuera de los tribunales sino que ayudan a evitarlos, logrando así una descarga de trabajo para el orden jurisdiccional y solución rápida a los problemas planteados.

## 2. ORGANISMOS GUBERNAMENTALES NO JURISDICCIONALES.

En el presente apartado estudiaremos solo algunos de los Organismos Gubernamentales no Jurisdiccionales, que como ya mencionamos en el párrafo anterior, configuran un complemento indispensable para mejorar la adminis-

33. FIX-ZAMUDIO, Héctor. La Administración de Justicia. En la obra colectiva de José Ovalle Favela. Temas y Problemas de la Administración de Justicia en México. U.N.A.M. México, 1982, pp.129-132, 138-151. Véase: Introducción de la obra de, GESSNER, Volkmar. Los Conflictos Sociales y la Administración de Justicia en México. Primera Reimpresión (Traducción de Renate Marsiske). U.N.A.M. México, 1986, pp.III-XVI.

tración pública y de justicia; en virtud de su acceso amplio e informal, así como de sus procedimientos breves y sencillos.

#### A. PROCURADURIA SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

Su creación se debe a la imperante necesidad de un simplificado control de la administración pública del Departamento del Distrito Federal (DDF), en su relación de interacción con los administrados.

Un rasgo peculiar es que su naturaleza, organización y funcionamiento se inspiran en la figura del Ombudsman, matizada a las exigencias de nuestro orden jurídico.<sup>34</sup> En consecuencia, semejantes facultades y supuestos de incompetencia le son aplicados.

La Procuraduría Social a pesar de que se constituye como un órgano desconcentrado del D.D.F., conserva independencia funcional, así como autonomía financiera, técnica, administrativa y operativa; lo que en conjunto, promueve su imparcialidad, eleva su calidad moral y motiva la confianza ciudadana.

Sus características particulares son:

- Establece una amplia red receptora de quejas, cuyo acceso no requiere de formalidades estrictas;
- Utiliza la amigable composición;
- Las autoridades tienen el deber de colaborar con ella;
- Su autoridad es moral;

34. PROCURADURIA SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. Procuraduría Social? Folleto de Datos Básicos, s.f., p.5-9. Véase: Arts.2,5,8-11 del Acuerdo que crea la Procuraduría Social del DDF, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 25 de enero de 1989.

- Emite recomendaciones no vinculatorias e informes públicos (periódicos) al Jefe del D.D.F., publicados en su Gaceta Oficial como medio de presión moral.

En la siguiente relación presentamos cifras totales sobre los resultados de sus programas más importantes de los primeros tres años de existencia:

| PROGRAMAS                            | A Ñ O S (CIFRAS) |       |       |       |
|--------------------------------------|------------------|-------|-------|-------|
|                                      | 1989             | 1990  | 1991  | 1992* |
| - De Quejas                          | 993              | 6430  | 10112 | 7531  |
| - Orientaciones                      | 2745             | 10809 | 26112 | 19025 |
| - Apoyo al Indígena                  | -                | -     | 346   | 311   |
| - Unidades Móviles                   | -                | -     | 2269  | 1394  |
| - Atención en Juzgados Calificadores | -                | -     | 872   | 1860  |
| - Oficinas Regionales                | -                | -     | 1664  | 3114  |

\* Cifras hasta el 30 de junio.

FUENTE: PSDDF. Documento de Información Gráfica por el Tercer Aniversario de la PSDDF. 1992.

Sus números marcan una tendencia de avances progresivos, ha recibido un promedio anual de 6,266.5 quejas, destaca el segundo año que sextuplicó la cifra del período anterior. Ha brindado 58,691 orientaciones, sobresalen 1990 y 1992 en donde sus porcentajes se dispararon a más del 100%.

Sufrió un descenso en las quejas y orientaciones de 1992, tal vez -

por la aparición de otras instancias protectoras de derechos humanos o, que a mayor número de quejas se vuelve más estricta su calificación; pero también - debemos contemplar un aspecto negativo, que puede estar perdiendo credibilidad ante la sociedad, lo cual sería grave.

#### B. PROCURADURIA AGRARIA.

La Procuraduría Agraria es producto de la renovación del artículo - 27 constitucional, para brindar una eficiente procuración de justicia al campo mexicano. En su fracción XIX se crean los Tribunales Agrarios y la misma - Procuraduría, ésta se constituye como organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria.<sup>35</sup>

Las características especiales que la distinguen son:

- El establecimiento de sus Delegaciones a nivel República facilita su acceso de manera informal;
- Para su mejor desempeño, todas las autoridades y organizaciones sociales -- agrarias están obligadas a auxiliarla;
- Su procedimiento se rige por los principios de oralidad, economía procesal, inmediatez, suplencia de la deficiencia de la queja;
- Su tarea se desarrolla en tres etapas: Conciliatoria, Arbitral y de Representación contenciosa;
- Emite recomendaciones, les da seguimiento y publica sus resultados, y -----

---

35. Decreto que Reforma el Artículo 27 constitucional. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de enero de 1992.  
Véase: Artículos 1o.-3o. del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de marzo de - 1992.

- Cuenta con un órgano de opinión y consulta denominado Cuerpo Consultivo, -- cuyo cargo es honorario.

Es indudable que su naturaleza, organización y funcionamiento se -- inspiran en el Ombudsman, tan es así, que el Consejo de la C.N.D.H. por Acuerdo número 3/92, la caracteriza como Ombudsman especializado para atender --- asuntos agrarios.<sup>36</sup>

#### C. PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE.<sup>37</sup>

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente es un órgano des-- concentrado de la Secretaría de Desarrollo Social.

Sus principales funciones son:

- Vigilar cuando no corresponda a otra dependencia de la Administración Públi-- ca Federal o a las autoridades locales, el cumplimiento de la legislación, -- normas, criterios y programas para la protección, defensa y restauración -- del ambiente; así como establecer mecanismos, instancias y procedimientos -- administrativos que procuren el cumplimiento de tales fines, en los térmi-- nos de las disposiciones jurídicas aplicables.
- Recibir, investigar y atender, o en su caso canalizar ante las autoridades-- competentes, las quejas y denuncias administrativas de la ciudadanía y de -- los sectores público, social y privado, por el incumplimiento de la normati-- vidad ecológica.

36. Documento proporcionado por la Secretaría Técnica de dicho Consejo.

37. La información del presente inciso fue obtenida del Acuerdo 4/92 del Consejo de la C.N.D.H., denominado: "Sobre los principios para determinar la competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en materia ecológica.

- Expedir recomendaciones o resoluciones a las autoridades competentes o a los particulares, con su debido seguimiento.
- Dar asesoramiento en la materia y procurar la conciliación entre particulares y en sus relaciones con las autoridades en aspectos ecológicos.
- Inspeccionar, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales competentes, el cumplimiento y aplicación de la normatividad en materia de protección y defensa del ambiente.
- Aplicar medidas de seguridad e imponer las sanciones que sean de su competencia.

Un dato importante es que dicha Procuraduría también es considerada por la Comisión Nacional como Ombudsman especializado en problemas ecológicos. Unicamente en los casos de recomendaciones emitidas por esta Procuraduría, la C.N.D.H. se constituirá como segunda instancia para resolver sus impugnaciones, ya que tales recomendaciones son consideradas como actos administrativos.

En las impugnaciones la Comisión solo analizará las cuestiones legales y excepcionalmente podrá examinar aspectos técnicos, requiriendo el dictamen de organismos especializados.

#### D. PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.

El derecho al consumo es un derecho natural del hombre de carácter social. Su evolución ha sido paulatina y se consolida en el presente siglo, cuando el consumidor toma conciencia de que forma un grupo social específico en sus relaciones con los demás.

Paralelamente a esta evolución se ha venido forjando la humanización del modelo liberal económico, donde la intervención del Estado ha sido -

decisiva. Así, en 1975 se expide en México la Ley Federal de Protección al -- Consumidor y se crean dos instituciones: la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) y el Instituto Nacional del Consumidor (INCO).<sup>38</sup>

La PROFECO es un organismo descentralizado de servicio social, con funciones de autoridad administrativa encargada de promover y proteger los de rechos e intereses de la población consumidora (Art.57 de su Ley). Destaca su función asesora, conciliadora y arbitral.

No cuenta con la potestad jurisdiccional, pero sus funciones de autoridad imponen sanciones administrativas. (Arts.53,54,59 frac.VI,86,87 de la Ley)

Aún cuando su ámbito de acción se circunscribe de manera predominante entre los particulares, es en México el primer órgano gubernamental en este siglo que da inicio a una nueva tendencia renovadora por el acceso expedito, gratuito, de procedimiento informal, sencillo y eficaz.

En el siguiente cuadro constan de manera cuantitativa los resultados de sus funciones principales a partir de 1986, a saber:

---

38. Véase: LARES, Víctor Hugo. "El Consumidor y su Marco Jurídico". U.N.A.M. En revista Alegatos, Num. 1, septiembre-diciembre. México, 1985, p.44. - Ley Federal de Protección al Consumidor. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 22 de diciembre de 1975.

| CONCEPTO                                       | A Ñ O S (CIFRAS) |        |        |        |        |
|--|------------------|--------|--------|--------|--------|
|  | 1986             | 1987   | 1988   | 1989   | 1990   |
| - Quejas Ingre<br>sadas                        | 351472           | 366453 | 346207 | 288570 | 230893 |
| - Asesorías al<br>Consumidor                   | 274647           | 356164 | 448214 | 376573 | 338154 |
| - Asuntos con-<br>cluidos en -<br>Conciliación | 297581           | 312037 | 297646 | 251095 | 211029 |
| - Actuaciones<br>arbitrales                    | 1965             | 1170   | 1186   | 5783   | 7943   |
| - Resoluciones<br>administrati<br>vas emitidas | --               | --     | 1127   | 7163   | 6702   |

FUENTE: Tabla estadística de la Biblioteca de la PROPECO.

Observamos que las quejas ingresadas de 1986 a 1990 ascienden a un total de 1'583,595 lo que nos parece una cifra sin precedentes y denota el -- exitoso impacto ante la sociedad. No obstante, ha sufrido una baja progresiva de quejas a partir de 1988, a un promedio de 45,186.6 por año.

La razón de tal descenso se puede deber a una disminución paulatina de violaciones del derecho al consumo; o bien, a una continua pérdida de conciencia del consumidor a quejarse; o peor aún, de credibilidad.

Destaca el número de quejas resueltas por conciliación con un total de 1'369,388 casos, en los que se evitó el conflicto jurídico.

### 3. ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES.

La insuficiente atención de los órganos gubernamentales por la promoción y defensa de los derechos humanos, ha motivado que la sociedad civil se organice y participe activamente en el problema. El fenómeno de "movilización social" es notable; según el informe de labores del quinto y sexto semestres de la C.N.D.H., están registrados 192 ONGs en el respectivo Directorio Nacional anotado.<sup>39</sup>

En la actualidad, las serias aportaciones de los ONGs los ha colocado en una posición de respeto y reconocimiento ante el gobierno.

No lamentan sus limitaciones en relación a la autoridad de los órganos gubernamentales. En cambio trabajan en forma interdisciplinaria, motivados por su definida vocación por la salvaguarda de los derechos del hombre. -

Estudiaremos solo dos ONGs, uno nacional asentado en el Distrito Federal y otro internacional con oficinas también en la Ciudad de México.

#### A. CENTRO DE DERECHOS HUMANOS "FRAY FRANCISCO DE VITORIA, O.P.," A.C.

La creación de este órgano ha sido paulatina. Su mejor intento se da en México a inicios de 1984 por el entusiasmo de un grupo de laicos y religiosos Dominicanos, los que ven consolidado su anhelo el 26 de noviembre de ese mismo año, con la fundación del Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria, O.P.", constituido en asociación civil desde 1989.

39. C.N.D.H. Informe Anual. Mayo 1992 - Mayo 1993. C.N.D.H. México, 1993, pp. 477-479.

Su ámbito geográfico de protección se circunscribe a México, Centro América y el Caribe.<sup>40</sup>

a) ESTATUTOS DEL CENTRO. (E D C)<sup>41</sup>

- OBJETIVO.- Se lucha por la defensa de los derechos de la persona humana, con prioridad a los sectores sociales más desprotegidos. (Art.2o. E D C)

- FUNCIONES. (Art.3o)

- Investigación y análisis de los derechos humanos en forma multidisciplinaria, publica sus resultados, así como los casos de defensa legal.
- Recopilar datos fidedignos sobre incidentes y situaciones de violaciones a los derechos humanos.
- Defensa y asesoría jurídica gratuita.
- Concientizar sobre la problemática de los derechos humanos, a través de talleres, cursos, seminarios, conferencias y por otros medios, y
- Fortalecer las relaciones con otros organismos afines y colaborar en la formación de otros.

- INTEGRACION. (Art.4o.)

- El Consejo Directivo.
- El Equipo Coordinador.
- El Secretario Ejecutivo.

40. CONCHA MALO, Miguel. La Situación de los Derechos Humanos en México y el Centro de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O.P., A.C. Documento proporcionado por el Centro. México, s.f. -

41. Estatutos del Centro de Derechos Humanos, "Fray Francisco de Vitoria, --- O.P.", A.C. Documento proporcionado por el Centro. s.f.

- Dos Areas Técnicas: la Sociológica-Jurídica y la Filosófica-Teológica.
- Cinco Departamentos de Trabajo: Formación y capacitación, Publicaciones, -- Eventos, Defensa legal, como Documentación y archivo.

b) METODOLOGIA PARA LA INVESTIGACION DE CASOS Y SITUACIONES DE VIOLACION A -- LOS DERECHOS HUMANOS.

En el trabajo de recopilación de información, el Centro utiliza diversas fuentes que clasifica en directas e indirectas, las que son esenciales para obtener un visión homogénea de la situación de los derechos humanos, --- tras un análisis escrupuloso, depurado y de acuerdo a su mandato; así, el Centro adopta su postura autónoma e independiente.<sup>42</sup>

De esta manera, vienen a resultar denuncias públicas de gran peso, -- como mecanismos de presión y de repudio de la opinión pública contra las violaciones a la Ley.

c) COMENTARIO PERSONAL.

La valiosa encomienda que se ha fijado esta institución es llevada a cabo por un modesto esfuerzo que por virtud de su profesionalismo y vocación de servicio, a sabido alentar a los grupos más desprotegidos de la sociedad, a través de su compartido conocimiento y experiencia en la materia.

---

42. CENTRO DE DERECHOS HUMANOS "FRAY FRANCISCO DE VITORIA, O.P.", A.C. "Metodología para la Investigación de Casos y Situaciones de Violación a los -- Derechos Humanos. (Experiencia de una Organización No Gubernamental)". En revista Justicia y Paz. Año V, oct.-dic., México, 1990, pp.8-12.

El Centro tiene disposición, pero debe crecer y ampliar su amparo - para asumir su compromiso de manera más integral y con efectos más contundentes.

#### B. AMNISTIA INTERNACIONAL.

Mitigar el problema de la violación de los derechos humanos atañe a sectores no gubernamentales de alcance mundial, como Amnistía Internacional - (A.I.) que nace en Inglaterra en el año de 1961, como una institución de voluntarios, imparcial e independiente, que luchan contra los abusos de los órganos de poder en el mundo.

##### a) ESTUDIO DEL ESTATUTO DE AMNISTIA INTERNACIONAL (E A I)<sup>43</sup>

La normatividad de A.I. ha sabido atemperar con prudencia los intereses humanos en la interacción gobierno, "presos de conciencia" y grupos de oposición, como veremos más adelante.

##### - OBJETIVO DE A.I.

Es el de luchar por la observancia mundial de los derechos humanos - que establece la Declaración Universal de Derechos Humanos. (Art.1o. E A I) -

##### - MANDATO.

Motivar un expansivo frente de lucha común con la participación in-

43. A.I. Estatuto de Amnistía Internacional. De acuerdo con las modificaciones de la vigésima reunión el Consejo Internacional, celebrada en Yokohama, Japón, del 31 de agosto al 7 de septiembre de 1991.

dependiente y autónomo de organismos públicos y privados -nacionales e internacionales-, a través de mecanismos de divulgación, adhesión a instrumentos internacionales de derechos humanos y su defensa.

A.I. se opone a los siguiente:

- A las restricciones físicas y a la libertad de una persona, por convicciones políticas, religiosas, de origen étnico, sexo, color o idioma. (A.I. -- los denomina "presos de conciencia")
- A todo procedimiento judicial seguido a presos políticos, que no respete las debidas garantías.
- A la pena de muerte, tortura y otros castigos inhumanos.
- A la ejecución extrajudicial y desaparición forzada de personas.

Siempre y cuando en cada supuesto de oposición la persona no haya ejercido ni predicado la violencia; excepto, cuando no se lleven juicios imparciales y/o existan tratos inhumanos. Ante todo debe ser imparcial, en razón de una valoración de interés jurídico. (Art.1o.)

Así, la "no violencia" es parte de su esencia, que junto a su independencia e imparcialidad motivan su eficacia. Pero no es una cláusula severa, porque un individuo solo quedará fuera de su amparo cuando se declare culpable de hechos violentos, tras un proceso justo.<sup>44</sup>

- METODOS. (Art.2o.)

- Imponer su independencia e imparcialidad ante la diversidad ideológica mundial.

-----  
 44. AMNISTIA INTERNACIONAL. Amnistía Internacional y el Uso de la Violencia - (Nota Aclaratoria). A.I. Sección Mexicana. Folleto. Londres, Gran Bretaña.

- Organizar la formación de secciones, grupos afiliados y miembros individuales.
- Brindar ayuda económica y asistencia jurídica, tanto a los presos de conciencia, expresos y probables presos de conciencia.
- Investigar y publicar la desaparición de personas, que se presume hayan sido objeto de violaciones a los derechos que tutela su mandato.
- Enviar investigadores de violaciones o amenazas, así como peticiones a gobiernos y organismos internacionales en favor de los presos de conciencia.
- Contribuir a obtener amnistías generales a favor de presos de conciencia. -

- ORGANIZACION. (Arts.3-8)

- A.I. se integra por secciones, grupos afiliados y miembros individuales. --
- La dirección de los asuntos recae en el siguiente orden: Consejo Internacional, Comité Ejecutivo Internacional y Secretariado Internacional.

- MECANICA INVESTIGATIVA.

Cuando A.I. tiene conocimiento de una violación de derechos humanos, inicia una investigación escrupulosa. El Departamento de Investigación del Secretariado Internacional, recoge de fuentes universales imparciales e independientes, la información más completa para obtener un panorama detallado del problema. Para corroborar la veracidad de la información recabada, esta pasa por un cuidadoso análisis de control, evaluando los hechos de acuerdo a su mandato para obtener su exactitud y declarar su imparcialidad ante el órgano transgresor, para que sus recomendaciones gocen de mayor valor.<sup>45</sup>

---

45. AMNISTIA INTERNACIONAL. Amnistía Internacional. Independencia e Imparcialidad. Amnistía Internacional, Sección Mexicana-Secretariado Internacional. Folleto. Londres, Gran Bretaña.

#### b) COMENTARIO PERSONAL.

La estructura orgánica y funcional de A.I. como ONG es notable. Su integral encomienda hace necesario un mayor y constante apoyo en recursos humanos y económicos, a fin de abastecer sus esfuerzos.

Su protección independiente e imparcial, especializada en los "presos de conciencia"; como su aparato investigativo y el sentido pragmático de sus métodos son clave de su éxito.

#### IV. COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (C.N.D.H.)

A través de nuestro marco conceptual, hemos repasado el incalculable valor de los derechos connaturales a la existencia del hombre, los que padecen un constante peligro y daño frente a las arbitrariedades del poder público. Es por ello que deben ser garantizados por los instrumentos fundamentales del orden jurídico; así como por la estructuración de instancias que hagan valer su protección y respeto, incluidos ciertos órganos especiales diferentes a los tradicionales, tanto gubernamentales como de la misma sociedad civil.

Hasta llegar precisamente a nuestra materia de estudio: la C.N.D.H. Este recorrido fue necesario para que podamos entender la problemática que en ese contexto se le presenta al derecho, la cual motiva su adecuación normativa a una nueva institución cuya identidad es la de ser simple y eficaz.

Esta eficacia implica rapidez de respuesta, lo que los órganos clásicos tradicionalmente formales no pueden lograr; o si lo hacen, su ámbito de

procedencia es tan riguroso, que deja fuera otros supuestos.

Tal dificultad no es exclusiva de México, sino de la mayoría de los países. Provoca la búsqueda de soluciones y se coincide en una respuesta como "tendencia generalizada", cuya idea es la de revertir las causas y efectos -- que limitan su eficaz protección, consistente en la creación de instancias de fácil acceso, informales, antiburocráticas, más independientes del gobierno y que complementen las funciones de otros órganos sin conflictos competenciales.

Pero no perdamos de vista que una cosa es instaurar un buen sistema de defensa y otra muy distinta la permanencia en el manejo positivo de éste.- En lo que abundaremos más adelante.

## CAPITULO 2

### MARCO HISTORICO

#### I. ANTECEDENTES EVOLUTIVOS DE LA C.N.D.H. EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO.

La crónica cotidiana de violaciones a los derechos humanos por el - absorbente incremento de las relaciones entre la administración pública y de- justicia con los ciudadanos, así como el sentimiento de impotencia de la per- sona que los ha sufrido porque los órganos públicos tradicionales no le garan- tizan una respuesta expedita de investigación y sanción eficaz, a motivado la búsqueda de una innovadora solución a estos males, encontrándola en una ten-- dencia moderna que en México ha sido con los años transformadora. Debido a -- que se manifiesta en órganos públicos normados bajo principios procedimenta-- les informales y antiburocráticos, que vienen a coadyuvar y mejorar el orden- jurídico mexicano por la salvaguarda de los derechos del hombre, en contra -- del transgresor a la ley y de la impunidad.

#### A. ORGANOS PUBLICOS ANTECESORES.

Las instituciones que preceden a la C.N.D.H., tienen su origen en - nuestro país y en el extranjero.

Los organismos nacionales han seguido y siguen una "tendencia gene- ralizada" de creación de instancias dotadas de mecanismos singulares, antibu- rocráticos e informales en su función, organización y determinación, como me- dios adecuados que garantizan la eficaz protección de los derechos humanos. - En cambio, otras instancias nacionales surgen como analogía de la figura del-

Ombudsman, influenciados por esta institución que ha integrado, formalizado y concretado con éxito dicha "tendencia".

El antecedente internacional que la misma C.N.D.H. ha constituido - como su inspiración y modelo, es precisamente el Ombudsman.

Ahora bien, la relación de los organismos públicos cuyas características nos hemos referido, son los mismos que establece el Dr. Jorge Carpizo - en su obra, Qué es la C.N.D.H.?, a saber:<sup>46</sup>

a) ORGANOS NACIONALES:

1. 1847. Ley de Procuradurías de Pobres, San Luis Potosí.
  2. 1975. Procuraduría Federal del Consumidor.
  3. 1979. Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos, Nuevo León.
  4. 1983. Procuraduría de Vecinos del Municipio de Colima.\*
  5. 1985. Defensoría de los Derechos Universitarios, U.N.A.M.\*
  6. 1986. Procuraduría para la Defensa del Indígena, Oaxaca.
  7. 1987. Procuraduría Social de la Montaña, Guerrero.
  8. 1988. Procuraduría de Protección Ciudadana, Aguascalientes.
  9. 1988. Defensoría de los Derechos de Vecinos del Municipio de Querétaro.\*
  10. 1989. Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal.\*
  11. 1989. Dirección General de los Derechos Humanos, Secretaría de Gobernación.
  12. 1989. Comisión de Derechos Humanos, Morelos.
- \* Organos que su creación se inspiró de modo formal en el Ombudsman.

---

46. CARPIZO, Jorge. Qué es la C.N.D.H.? Segunda ed., C.N.D.H. Serie Folletos-91/5. México, 1991, pp.12-13.

## b) ORGANOS INTERNACIONALES:

1. El Ombudsman. De la Constitución Sueca de 1809.

B. RASGOS COMUNES ENTRE LOS ANTECEDENTES NACIONALES DE LA C.N.D.H.<sup>47</sup>

- a. La creación paulatina y progresiva de estos órganos públicos va dirigida, - fundamentalmente, a proteger los derechos humanos contra actos u omisiones - de carácter administrativo, como medios de control adicional de poder.
- b. La mayoría no tiene poder coercitivo, sino moral.
- c. Su titular debe gozar de reconocido prestigio moral, de alto nivel profesio - nal y al igual que sus trabajadores, tener vocación de servicio social.
- d. Establecen un amplio y directo acceso de protección.
- e. Estos nuevos órganos necesariamente son informales y antiburocráticos.
- f. Gozan de amplias facultades de investigación.
- g. Utilizan la amigable composición.
- h. Imponen la obligación a las autoridades y servidores públicos de cooperar - para el mejor desempeño de su actividad.
- i. Publican sus informes de labores y hacen especial énfasis sobre las autori - dades que violan derechos humanos.
- j. Completan, no suprimen, ni substituyen o duplican a los órganos tradiciona - les.
- k. Estos órganos protegen una amplia gama de casos peculiares, de los que aún - cuando demandamos en Juicio de Amparo, este sería improcedente.
- l. Son incompetentes para ventilar cuestiones políticas, laborales y jurisdic - cionales de fondo.

47. Los incisos e, j, m, n, son los señalados por el Dr. Carpizo en su obra - antes citada, p.13.

Los restantes fueron obtenidos tras un análisis de conjunto de los Regla - mentos de cada órgano antecesor.

m. Su nacimiento se expandió principalmente de los Estados y Municipios de la República. Encuentran su consolidación con la creación de la C.N.D.H.

n. Estos órganos gubernamentales son coadyuvados por órganos no gubernamentales pro-derechos humanos, sumando esfuerzos para ampliar su protección. Así, tanto el gobierno como la sociedad civil participan por la misma causa.

De esta manera, junto a la "tendencia generalizada" que persiguen, manifiestan su identidad y rumbo cierto por la defensa del bien jurídico que tutelan. Pero que deben implantar mayores instrumentos combativos, que brinden soluciones eficaces que influyan en la credibilidad de la sociedad.

Los Organos Públicos que anteceden a la Comisión Nacional y que con los años se han venido transformando, constituyen el basamento de carácter nacional de una nueva corriente de protección de los derechos del hombre en donde descansa la misma Comisión, la que a su vez se coloca como precursora de todos aquellos organismos públicos que no existían, pero que con motivo de su creación y elevación a rango constitucional, es obligado su establecimiento (Comisiones Estatales en las 31 entidades federativas y en el D.F.).

Solo estas modernas instancias podrán combatir viejos problemas en el ámbito de su competencia, así como de nuevos y sofisticados. De esta manera, se estructura una gran fuerza gubernamental y social que debe provocar cambios substanciales, hechos que darán confianza a la ciudadanía y bienestar, a cambio de un recíproco apoyo.

El camino que persiguen estas instituciones es cierto, pero deben renovarse progresivamente, porque no basta con un solo esfuerzo.

## II. EL OMBUDSMAN, SU INSPIRACION Y MODELO.

La institución del Ombudsman se ha convertido en una imperiosa necesidad social de todo Estado contemporáneo, a causa de la implementación incesante de un complejo aparato burocrático que estructura a la administración pública y de justicia, provocando fricciones con el administrado por sus decisiones arbitrarias en detrimento a sus Derechos Humanos.

El ciudadano ve con desconfianza a los órganos públicos y con impotencia sus determinaciones, lo que aumenta la brecha entre ambos, redundando en perjuicio del desarrollo social, por lo que es necesario la creación de órganos protectores diferentes a los ya tradicionales, en lo que se refiere a una instancia de justicia de acceso inmediato, seguido por un camino ágil, -- antiburocrático, informal, gratuito y lo principal: eficaz.

Es el Ombudsman el que reúne dichos requisitos. La prueba de su éxito es su extensión en numerosos ordenamientos de sistemas jurídicos diversos, tanto en países desarrollados como en los de vías de desarrollo, por lo que -- su vocablo tiene una connotación universal. México no fue la excepción. La -- creación de la C.N.D.H. fue inspirada en el Ombudsman y es su propio modelo, -- comprender ésta es comprender aquélla.

### A. PANORAMA HISTORICO.

El Ombudsman que nos interesa es producto de una evolución que se -- ha venido perfeccionando. Nace en Suecia con la Monarquía absoluta, se inicia con la creación de Preboste de la Corona en el siglo XVI. En 1713 cambia el --

nombre por el de Oficina Del Procurador Supremo (HÖGSTE OMBUDSMANNEN); desde 1719 se le ha llamado Canciller de Justicia (JUSTITIE-KANSLER -JK- ). Lo que los ha caracterizado es su dependencia ante el Rey y su función fiscalizadora de la administración real y de justicia desde el punto de vista de la legalidad.

En la Constitución de 1771 se consideró como órgano de la Corona; pero en 1776 el Parlamento (RIKSDAG) decide independizarlo del Rey y ahora será nombrado por los Estamentos, publicando sus investigaciones con el fin de buscar apoyo en la opinión pública. Pero nuevamente el JK vuelve a depender del Rey, hasta que en la Constitución de 1809 se divide el poder absoluto entre el Rey y el Consejo con el Parlamento y los Tribunales, institucionalizando por primera vez la oficina del Ombudsman (JUSTITIE-OMBUDSMAN -JO-), nombrado por el Parlamento con la misión de fiscalizar la administración pública y de justicia y defensor del administrado.<sup>48</sup>

Desde entonces quedaron delimitadas las atribuciones del JK como del JO. Aquél funciona a nombre del Rey y del Consejo, actuando como asesor legal del Gobierno, representante jurídico de la Corona y fiscalizador de los servicios públicos. El JO actúa a nombre del Parlamento, es independiente, supeditado a la Ley, y fundamentalmente vigila a la autoridad como a los servidores públicos de la administración sobre la observancia de la Ley, y es al que estudiaremos brevemente.<sup>49</sup>

Así pues, la creación del Ombudsman (JO) vino a enriquecer e inno-

48. AGUILAR CUEVAS, Magdalena. El Defensor del Ciudadano. Ombudsman. U.N.A.M. -C.N.D.H. México, 1990, pp.21-23.

49. ROWAT, Donald. El Ombudsman. El Defensor del Ciudadano. Primera ed., Segunda en Inglés. (Traducción Eduardo L. Suárez). Fondo de Cultura Económica. México, 1973, pp.52-58.

var la tradición jurídica de los más variados sistemas políticos en el mundo, cuya expansión se inició con los países escandinavos: Finlandia (1919), Dinamarca (1953) y Noruega (1952).

Una causa determinante de su propagación fue que al término de la Segunda Guerra Mundial, surgió la imperiosa necesidad de renovar instituciones jurídicas, principalmente en materia de protección de derechos humanos. A la dinámica evolución del Ombudsman el Dr. Fix-Zamudio lo califica como -- "meteorica", y que condujo a André Legrand a denominarla "institución universal".<sup>50</sup>

Los principales países que han adoptado la institución del Ombudsman por orden de expansión, son:

a) ESCANDINAVOS.<sup>51</sup>

- FINLANDIA.- En el año de su independencia (1919), la Constitución Finlandés instaura un Ombudsman de acuerdo al modelo Sueco (JO), así como al Canciller de Justicia (JK).

- DINAMARCA.- En 1953 la Constitución de Dinamarca establece al Ombudsman del Parlamento (OMBUDSMAND DES FOLKETING) que sigue la línea del Sueco, pero su materia de fiscalización se amplía a diferencia de éste. Por ejemplo, conoce los actos de los Ministros de Estado, como de miembros del Clero y organismos descentralizados; pero no así, puede conocer de resoluciones jurisdiccionales, como el Sueco y el Finlandés.

- NORUEGA.- Existen dos Comisionados Parlamentarios: el primero para asuntos militares (OMBUDSMAN FOR FORSVARET) de 1952, y el segundo para asuntos administrativos civiles (SIVIL OMBUDSMAN FOR FORVALTNINGEN) desde ---

50. FIX-ZAMUDIO, Héctor. Protección Jurídica de los Derechos Humanos. C.N.D.H. Colección Manuales 91/5. México, 1991, p.189.

51. Ibídem. pp.193-194.

1962. Inspirados por Suecia y Dinamarca, pero con características propias: - el de asuntos militares debe rendir un informe no solo al órgano legislativo sino también al Ministro de Defensa; no conoce de asuntos jurisdiccionales y, crea un Executive Ombudsman para proteger al consumidor.

b) ORDENAMIENTOS ANGLOSAJONES.

- Nueva Zelanda.
- Australia.
- Gran Bretaña.

c) PAISES DE EUROPA CONTINENTAL.

- Francia.
- Portugal.
- España.

d) NORTEAMERICA.

- Canadá.
- Estados Unidos.

e) LATINOAMERICA.

- |                |               |
|----------------|---------------|
| - Puerto Rico. | - Costa Rica. |
| - Guatemala.   | - Argentina.  |
| - Uruguay.     | - Brasil.     |
| - Perú.        | - México.     |

Las características singulares del Ombudsman que hacen posible su - propagación, se pueden resumir en versatilidad y eficacia real. Pero para ---

ello surge una condición sine qua non, que en el Estado en que se instaure -- exista democracia.<sup>52</sup>

#### B. DEFINICION.

Se ha tratado de lograr comprender en una definición los elementos - que constituyen al Ombudsman. Frank Bernard, citado por Sonia Venegas, nos da la definición expuesta por la International Bar Association (IBA):

"El 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 las quejas provenientes de personas agraviadas en contra de oficinas administrativas, funcionarios y empleados 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."<sup>53</sup>

#### C. NOTAS CARACTERISTICAS DEL OMBUDSMAN.

- INDEPENDENCIA.- El Ombudsman goza de plena autonomía e independencia en el ejercicio legal de sus actividades.
- AUTONOMIA DE ORGANIZACION.- Está favorecido por facultades discrecionales para organizar internamente su oficina y lograr mayor eficacia.
- ACCESIBILIDAD.- Hay dos sistemas de acceso.

52. En relación a los países mencionados, véase: AGUILAR CUEVAS, ob.cit.p.441.

53. BERNARD, Frank, citado por Venegas Alvarez, Sonia, Origen y Devenir del Ombudsman. Una Institución Encomiable? U.N.A.M. México, 1988, p.40.

1. Directo: Es el que brinda un acceso inmediato al Ombudsman. Como la C.N.D.H.

2. Indirecto: Es aquel que necesita de un intermediario para contactar con la Institución. Como el Mediateur (Mediator) en Francia.

- ACCESIBILIDAD A LA INFORMACION.- Las autoridades tienen obligación de auxiliar al Ombudsman en la solicitud de información y este a la vez tiene potestad para hacerlo, salvo en secretos de la Nación.

- RESOLUCIONES.- Pueden ser opiniones, críticas, recordatorios, advertencias y recomendaciones sin carácter vinculatorio; es decir, con independencia del contenido de su resolución, no puede cambiar ni revocar la actuación de las autoridades. No son jueces, no vencen imperativamente sino convencen.

- LA AUCTORITAS DEL OMBUDSMAN.- Se refieren a las cualidades de quien ocupa el cargo de Ombudsman, como es el de reconocido prestigio e integridad moral, de alto nivel profesional, al margen de la política.

- PUBLICIDAD DE LA INSTITUCION.- Es un factor esencial, para que a través de su divulgación se de a conocer ante la sociedad como protector de los derechos humanos.

- DIFUSION DE SU LABOR.- Es una obligación el rendir anualmente un informe general de sus actividades, sirviendo de arma de presión contra los funcionarios públicos, porque nadie querrá desprestigiarse como transgresor de la ley, además de percatarse de aciertos y errores en el sistema jurídico.<sup>54</sup>

#### D. ATRIBUCIONES EN GENERAL.

Son las incluídas en el documento que instituye al Ombudsman del ---

54. Ibídem. pp.41-53.

Parlamento dadas en Estocolmo, Suecia el 29 de diciembre de 1967.

- El JO ejerce control sobre la administración pública y de justicia en el ejercicio legal de sus obligaciones, excepto: el Parlamento, el gobierno como colectividad, y los Ministros individuales como miembros de dicha colectividad, así como las asambleas municipales por sufragio directo y sus miembros en calidad de tales, supliendo lagunas legislativas.

- El control se ejerce a través de inspecciones, investigaciones y decisiones con motivo de las quejas.

- Tienen facultades de acusación contra el infractor de la ley en el desempeño de sus funciones, pudiendo solicitar la apertura de un procedimiento disciplinario.

- Deben rendir anualmente un informe de sus funciones al Parlamento.

- Intervendrán, principalmente, en caso de ataque o puesta en peligro de la seguridad jurídica de un particular, o cuando alguien ha sido negligente en sus obligaciones o parcial.<sup>55</sup>

#### E. PROCEDIMIENTO.

Constituye una parte singular de la Institución en virtud de su expeditividad antiburocrática, que tras el acceso inmediato del quejoso no es necesaria la contratación de abogados, dejando a un lado los formalismos vacíos de todo procedimiento en razón del bien jurídico tutelado.

Al presentarse la queja, el Ombudsman gozará de facultades discre-

---

55. GIL ROBLES Y GIL DEIGADO, Alvaro. El Control Parlamentario de la Administración (El Ombudsman). Segunda ed., Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, España, 1981, pp.331-332.

cionales para aceptarla, solicitar a la autoridad acusada rinda los informes respectivos, tomar declaraciones, inspeccionar y en caso de ser violatoria de derechos humanos, complementar la verdad de los hechos iniciando una auténtica labor investigativa; se abrirá una etapa conciliatoria, de no llegar a un acuerdo concluirá hasta sus últimas consecuencias.

Durante su investigación las autoridades y funcionarios públicos -- tienen la obligación de proporcionar la información que el Ombudsman necesi-- te, excepto si afecta la seguridad de la Nación.

Al comprobarse una conducta arbitraria el Ombudsman puede: acusar - judicialmente al funcionario, amonestarlo, recomendar y sugerir reformas le-- gislativas.

Además de disponer de dos instrumentos poderosos que coadyuvan en - su eficiente labor: el Informe Anual de su gestión al Parlamento y la publici-- dad de sus actuaciones.

El Ombudsman debe aplicar su fuerza disuasoria con vigor, con el -- fin de proyectar al ciudadano un impacto de credibilidad y a la administra--- ción pública una influencia de actuación legal y comprometida.

#### F. LA C.N.D.H. COMO OMBUDSMAN.

Las características generales que acreditan a la Comisión Nacional-- como Ombudsman son: Su autoridad moral, el acceso amplio y directo para ins-- tar su protección, su procedimiento informal y antiburocrático, la facultad - de exigir informes y documentación a las autoridades, lo vasto de su capaci--

dad de investigación, en lo apolítico del cargo, en la autonomía e independencia funcional y facultades discrecionales para organizarse, en la emisión de recomendaciones, en la elaboración de informes anuales y públicos, así como en el prestigio moral y profesional de su titular.

Es importante destacar ciertas facultades de la Comisión Nacional - que generalmente no desarrolla un Ombudsman, como poseer facultades de prevención de violaciones a los derechos humanos, educativas y culturales en la materia.<sup>56</sup>

La Comisión Nacional al inspirarse en el Ombudsman, se nutre de sus ideas vitales guiándonos con paso firme al encuentro de la figura universal - como modelo en su género, sumándose a la ardua tarea de humanizar a la administración pública y de justicia, para contribuir a renovar y reforzar las fuerzas democráticas del Estado contemporáneo.

A lo largo de nuestro trabajo acreditaremos más y mejor a la Comisión Nacional como Ombudsman.

---

56. CARPIZO, Jorge. Qué es la C.N.D.H.? ob. cit., p.18.

CAPITULO 3  
MARCO JURIDICO

**I. DECRETO DE CREACION DE LA C.N.D.H.**

Hablar en este tiempo sobre el Decreto que da vida a la Comisión Nacional de Derechos Humanos del 6 de junio de 1990 es reconocer un hecho de gran trascendencia jurídico-social en nuestro país, por la institución de una instancia gubernamental de procedimiento breve y sencillo, la que coadyuvará a contrarrestar la grave situación de violaciones a las garantías individuales y sociales.

El decreto establece los lineamientos de la función y organización de la Comisión; pero lógicamente, este ya ha quedado atrás en virtud de su dinamismo que la ha ampliado y transformado, por lo que en este inciso sólo mencionaremos algunas circunstancias normativas y efectos de tal decreto, debido a que más adelante haremos un análisis de su situación actual.

La C.N.D.H. se crea como un órgano desconcentrado, adscrito al ámbito de competencia de la Secretaría de Gobernación. (Art. 1o. del Decreto)<sup>57</sup>

Substituye a la Dirección General de Derechos Humanos de tal Secretaría; lo cual quiere decir, que el primer paso de transición de la Comisión Nacional a su estado actual como organismo descentralizado es su cambio dentro del régimen de centralización propiamente dicha al de desconcentración.

---

57. Decreto por el que se crea la C.N.D.H., publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 1990.

Así, se descongestiona a los órganos centrales en vías de alcanzar un eficiente despacho de los asuntos de su competencia, la cual tiene prioridad indiscutible. Además, la provee de un poder de actuación y decisión, que aunque limitado, le otorga una mayor estructura y jerarquía.<sup>58</sup>

Las atribuciones con las que empieza a funcionar la C.N.D.H. son -- las siguientes (Art. 3o.):

I. Proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos. (Arts. 2o. y 3o.);

II. Elaborar y ejecutar los programas de atención y seguimiento a los reclamos sociales en la materia;

III. Proponer programas preventivos para la administración Pública Federal;

IV. Representar al gobierno federal ante organismos nacionales y, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, ante los internacionales en materia de derechos humanos;

V. Hacer programas y proponer acciones que impulsen el cumplimiento de tratados internacionales en nuestro país.

Los principios precursores que la caracterizan y revisten su trabajo, son: el antiburocratismo, el informalismo, lo apolítico y apartidista.

La Comisión Nacional no es el remedio a todos los males en la violación de los derechos humanos, pero sí es una institución que dentro de su competencia ha causado inquietud en las filas de funcionarios y autoridades públicas, donde las violaciones se piensan dos veces, pero no negamos que no se siga cometiendo la transgresión a la ley y la impunidad; aunque si podemos -- afirmar que es en menor grado. Por lo que el esfuerzo de la Comisión debe ser

58. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. T.I. Décima ed., Porrúa. México, 1981, pp.499-500.

conjunto, permanente y de alcances progresivos.<sup>59</sup>

En el discurso de instalación de la C.N.D.H. el Presidente de la República pública asentó:

"En un país de casi 85 millones de habitantes, es imposible evitar totalmente que ocurran violaciones a las garantías de las personas o grupos. Ningún sistema puede hacerlo. Pero si podemos asegurar que se investigarán y perseguirán todas las reclamaciones, que se sancionará a los culpables de acuerdo al procedimiento de la ley, sea quien sea y hasta sus últimas consecuencias..."<sup>60</sup>

Por su parte, el Dr. Carpizo afirma: "Tenemos problemas de derechos humanos. El sol no se tapa con un dedo..."<sup>61</sup>

59. La creación de la C.N.D.H. a motivado severas críticas a esta, que van desde de su procedimiento de creación, al cual lo tachan de anticonstitucional violatorio de los artículos 90 y 75; hasta afirmar que fueron las presiones internas y externas lo que apresuraron su creación, que el verdadero respeto a los derechos humanos; además, de que el decreto fue expedido sin fundamento legal alguno; que tiene limitaciones de competencia y autonomía y, que al supervisarse asimismo, será necesariamente juez y parte.

Véase: SIERRA GUZMAN, Jorge. et al. La CNDH. Una Visión no Gubernamental. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. A. C., México, 1992.

VERA, Rodrigo. "Comisión Gubernamental de Vigilancia. La Protección de los derechos, encomendada a quienes los violan". En revista Proceso. Núm. 710, junio 11 1990. México, pp. 20-23.

60. C.N.D.H. "Intervenciones durante la Instalación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos." CNDH. En Gaceta. Núm. 90/0, lo. de agosto de 1990. México, p. 3.

61. RODRIGUEZ CASTAÑEDA, Rafael. "Los pasos del gobierno, acerca de derechos humanos, de ornato para mejorar su imagen." En revista Proceso. Núm. 720, 20 de agosto de 1990. México, p. 17.

Existe conciencia de la magnitud del problema, la autoridad lo reconoce y muestra su voluntad de promover soluciones.

Es el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, formulado y aprobado unánimemente por su Consejo y publicado en el Diario Oficial de la Federación el primero de agosto de 1990, el que aclara las conjeturas que la rodean, porque amplía y precisa su estructuración orgánica y capacidad funcional.

No debemos perder de vista que la creación de la Comisión Nacional por el gobierno federal constituye el cumplimiento a una obligación fundamental, no es ninguna concesión. Pero lamentablemente esto parece, porque padecemos una situación de desventaja hasta que la voluntad política hiciera su aparición y, antes de que existiera la Comisión Nacional y las Estatales, qué pasó con aquel descontrol de las violaciones que se suscitaron?

En México parece que no se previenen causas, pero sí se combaten -- junto a sus efectos cuando éstas ya se han vuelto endémicas. No se debe dar marcha atrás, sino sacar provecho de esta nueva y complementaria oportunidad de justicia social, la integridad y confianza del individuo está en juego.

## II. ADICION AL ARTICULO 102 CONSTITUCIONAL.<sup>62</sup>

La relevancia de la adición al artículo 102 de la Constitución Federal, se debe a dos aspectos fundamentales: el primero se refiere al mandato --

62. Decreto que reforma el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992.

de creación de organismos de protección de los derechos humanos en todo el país y; segundo, la consecuente elevación al más alto nivel normativo otorgado a la C.N.D.H. En ambos aspectos, son claramente determinados sus alcances.

Su objetivo es asegurar la permanencia de su existencia y funcionamiento dentro del supremo ordenamiento jurídico, para preservarlos de las eventualidades gubernamentales presentes y futuras.

Dicha adición constitucional es la siguiente:

"Artículo 102.-

A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, .....

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

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

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

Es un esfuerzo cuyas dimensiones alcanzan a todo el territorio nacional, fijándose al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, el establecimiento de instancias con la misma tendencia estructural de la C.N.D.H., la que asimila del ombudsman.

El requisito inmediato de procedencia tras la presentación de una -

queja, es que exista una violación a los derechos humanos de naturaleza administrativa, a consecuencia de la intervención directa o indirecta de una autoridad o servidor público, excepto del Poder Judicial de la Federación.

Esto quiere decir que su atención abarca solo a una parte del espacio total de la protección de tales derechos, no como medio de limitación política, sino como dispositivo de seguridad jurídica entre las demás instancias administrativas y judiciales de defensa, porque no vienen a substituir - ni a interferir funciones.

De esta manera, se delimitan los casos de competencia y los de incompetencia. Estos son referidos a cuestiones electorales, laborales y jurisdiccionales. En los que abundaremos en el siguiente capítulo.

El último párrafo de la reforma establece un sistema de segunda instancia a cargo de la Comisión Nacional para resolver las inconformidades en contra de irregularidades de las Comisiones Locales.

Según el artículo Segundo Transitorio, mientras se crean las Comisiones Estatales, la Comisión Nacional conocerá de los asuntos de su competencia, y establece el plazo de un año para el total establecimiento de dichos organismos contado a partir de la publicación del decreto. Proceso de creación que ya en este tiempo se debe haber efectuado completamente.

Dicha adición, provocó en la Cámara de Diputados interesantes debates entre los diferentes partidos políticos, que "Con cambios mínimos al texto original enviado por el Ejecutivo, el dictamen fue aprobado por 299 votos-

a. favor, 55 votos con reserva y tres en contra..."<sup>63</sup>

Un dato sobresaliente es el hecho de que la iniciativa presidencial de dicha adición, está basada en una propuesta formulada por la C.N.D.H., lo que la impregna de las ideas y experiencias de sus integrantes, lo que da certeza de su verdadera idea y finalidad de su existencia como Ombudsman.<sup>64</sup>

#### 1. REPERCUSION EN EL AMBITO LOCAL.

Tras la adición al artículo 102 constitucional, apartado B, su repercusión en el ámbito local ha sido histórico, pues la constitucionalización de la innovadora fuerza gubernamental no jurisdiccional se ha hecho extensiva a cada una de las entidades federativas, aun en el Distrito Federal, a través del mandato de creación de las respectivas Comisiones Estatales de Derechos Humanos (C.E.D.H.).

Las nuevas Comisiones en el ámbito de sus respectivas competencias deben conservar la naturaleza jurídica, facultades y limitaciones que rigen a la C.N.D.H., como institución precursora a nivel nacional de la figura del Om

63. ALEMAN ALEMAN, Ricardo. Mireya Cuéllar. "La C.N.D.H., a rango Constitucional con el voto de todos los partidos políticos". En La Jornada, 14 de diciembre de 1991. México, p. 1.

Del balance de las posturas asumidas por los partidos políticos resultó:

a. En lo general todos votaron a favor de la enmienda.

b. En lo particular, la oposición estuvo en contra o reservaron su derecho, al criticar el cercenamiento de la competencia de la Comisión Nacional, al exceptuarla de la materia laboral, electoral y jurisdiccional; además, por solo tener autoridad moral, carecer de autonomía y servir de "maquillaje" para influir en la negociación del Tratado de Libre Comercio. p. 4.

64. Iniciativa Presidencial sobre la Adición al Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Elevación a Rango Constitucional) 18 de noviembre de 1991, p. XX.

budsman en México. <sup>65</sup>

El plazo concedido de un año para su establecimiento ya culminó --- (28-enero-1993) y actualmente su situación es la siguiente:

--- Paralelamente a la creación de la Comisión Nacional, se crearon las Comisiones de Nayarit, Baja California, Guerrero y Tamaulipas y, al reformarse el artículo 102 constitucional, apartado B, solo se amoldaron a las exigencias previstas.

--- 30 Estados de la República han expedido leyes para la creación de sus C.E.D.H.; está pendiente Aguascalientes.

--- En el Distrito Federal, la Asamblea de Representantes envió al H. Congreso de la Unión la iniciativa de Ley para la creación de su Comisión.

--- En Baja California Sur, Puebla, Tlaxcala y Sinaloa, aunque sus Leyes han sido aprobadas, aún no funcionan las Comisiones.

--- A los 26 Estados restantes la Comisión Nacional les ha remitido 1,428 expedientes de competencia local. <sup>66</sup>

Esperamos que las C.E.D.H. no desvirtúen la tendencia que las rige. Hacerlo sería echar abajo todo un movimiento social y político de mucho tiempo y haría difícil la reparación del daño que sufriera si se vulnera la confianza del individuo.

65. Véase el tema: "Características que deben reunir las C.E.D.H., con respecto a la Soberanía del Estado, y acorde con el sentido del apartado B del artículo 102 Constitucional y de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos." En la Obra: C.N.D.H.-C.E.D.H. DE CAMPECHE. Memoria del Simposio: Experiencias y Perspectivas de los Organismos Estatales de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos. C.N.D.H. México, 1993, pp.189-192.

66. C.N.D.H. Informe Anual. Mayo 1992 - Mayo 1993. C.N.D.H. México, 1993, pp. 374-375. Véase: Listado de Comisiones Estatales. Documento de la Secretaría Técnica del Consejo de la C.N.D.H., 1993.

### III. LEY ORGANICA DE LA C.N.D.H.<sup>67</sup>

La Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, conforma el último grado de transición dirigida a un vigente, positivo y paulatino perfeccionamiento, la que parte como organismos desconcentrado substitutivo de la Dirección General de Derechos Humanos, hasta llegar a la descentralización.

Tal transformación se debe a sus logros progresivos, de los que se cumplen unos y auguran otros una eficacia a mediano y largo plazo; como también, a una respuesta al reclamo social, y que exige un respeto irrestricto de los derechos humanos por parte de las autoridades y los servidores públicos.

Como se sabe, desde su decreto de creación la C.N.D.H. ha sido objeto de polémicas discusiones, y la formulación de su Ley no ha sido la excepción, tal como lo muestran los intensos debates parlamentarios por depurar y enriquecer su contenido, así como de otra serie de reuniones y participaciones, como son:

- Invitación al Dr. Jorge Carpizo de las Comisiones de Derechos Humanos, de las Cámaras de Senadores y Diputados, para que explicara ciertas interrogantes referidas al proyecto de Ley.
- Reuniones entre dichas Comisiones.
- Encuentros de las fracciones parlamentarias y entrevistas con el Dr. Carpizo.<sup>68</sup>

Lo anterior, refleja la seria preocupación de los legisladores por aprovechar esta oportunidad de la buena voluntad política, para crear una ins

67. Ley de la C.N.D.H. publicada en el D.O.F. el 29 de junio de 1992.

68. GAMBOA RABASA, Emilio. Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis Jurídico de la Ley de la C.N.D.H. C.N.D.H. México, 1992, p.1.

tancia provista de instrumentos que han demostrado una comprobada eficacia en otros países; y por encontrar con certeza, su identidad con el Ombudsman.

Explicaremos solo algunos aspectos de las Disposiciones Generales - de la Ley, ya que el resto ha sido tratado ampliamente a lo largo del presente trabajo.

La Ley de la Comisión Nacional se constituye de orden público, como situación imperativa que impone la irrenunciabilidad de su aplicación en todo el país, sin distinción de nacionales y extranjeros. (Art. 1o.)

La Ley transforma a la Comisión Nacional en organismo descentralizado, lo que produce efectos trascendentes en el campo jurídico y social. (Art. 2o.)

En el aspecto jurídico, la Comisión Nacional adopta la forma de descentralización administrativa, lo que implica la existencia de una persona -- distinta con un régimen jurídico especial y patrimonio propio.

En la descentralización no existe una independencia propiamente dicha, sino que se atenúa la vigilancia y control de la administración central, -- pero se conserva con autoridad una autonomía técnica, operativa y financiera.

Como consecuencia, en el aspecto social se consolida una más libre y autónoma actuación de la Comisión, proyectada al eficaz cumplimiento de su deber, para obtener una vigente y positiva protección de los derechos humanos individual y socialmente.

Hablar de la descentralización de la Comisión implica necesariamen--

te hacerlo de su autonomía. Esta ha sido uno de los puntos más debatidos sobre la institución, porque se ha dicho, como órgano dependiente del gobierno y fiscalizador de este, la Comisión Nacional se convierte en juez y parte.

Así, los términos de autonomía e independencia se confunden, ya que como órgano descentralizado, su autonomía no está en función de la independencia que guarde con el Estado. Porque puede existir plena autonomía orgánica, técnica y financiera con un alejado vínculo de la administración central, debido a que tan imprescindible unión, representa la vital coordinación entre las demás instituciones de la administración para la persecución común del bienestar social, por estructurarse la Administración Pública Federal en un todo.

Ahora bien, si la Comisión Nacional tuviera la denominación formal de organismo autónomo, se correría el riesgo de convertirse en un superpoderoso sobre el cual no habría control alguno. Por lo que su autonomía se basa fundamentalmente en sus recomendaciones, al establecer el artículo 46 de su Ley, que éstas serán públicas y autónomas, que como resolución toral constituyen una parte fundamental de su autoridad moral, dicha autonomía está integrada en su recomendación de acuerdo al artículo 42 de su propia Ley, que establece:

"Las conclusiones del expediente, que serán la base de las recomendaciones, estarán fundamentadas exclusivamente en la documentación y pruebas que obren en el expediente."<sup>69</sup>

De esta manera, su decisión la basa en una valoración a conciencia,

---

69. GAMBOA RABASA, Emilio. ob. cit., pp.23-27, 32.

de que hubo o no violación a los derechos humanos, por lo que no interviene - autoridad o servidor público distinto que pueda influir en su fallo.

Respecto a la segunda mitad del artículo 2o. a estudio, se establecen las funciones esenciales de la Comisión Nacional, a saber: Protección, Observancia, Promoción, Estudio y Divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano.

La competencia de la Comisión Nacional comprende a todo el territorio nacional. Tendrá preeminencia sobre los organismos estatales y municipales de derechos humanos; pero siempre con respeto al orden de competencia. -- (Art.3o.)

Desde un principio, se hace categórica la tendencia de procedimientos breves y sencillos, bajo los principios de rapidez, concentración e inmediatez, para evitar en lo posible las comunicaciones escritas. (Art.4o.)

Podemos concluir diciendo que la normatividad orgánica y funcional de la C.N.D.H., viene a innovar el orden jurídico mexicano; si bien es cierto que ya existían algunos órganos similares a nivel estatal y hasta municipal, la Comisión Nacional viene a consolidar la tendencia que ha perfeccionado el Ombudsman y de la que se ha comprobado positivamente sus alcances, por la tutela de un espacio donde se producen ciertas violaciones a los derechos humanos.

Asimismo, por el dinámico proceso de cambio en que vivimos, la Comisión Nacional debe estar atenta de su actualización dentro del marco de su competencia, para evitar que las violaciones a los derechos rebasen su capacidad de protección.

## 1. REGLAMENTO INTERNO.<sup>70</sup>

El Reglamento Interno, constituye el último acto que completa el -- marco jurídico fundamental de la C.N.D.H. y que correspondió a la propia Comi sión su formulación, por lo que su normatividad asegura una mejor y compati-- ble funcionalidad con su Ley Orgánica y con la corriente del Ombudsman que ha seguido desde su creación.

Dicho reglamento de la Comisión Nacional, es distinguido por dos -- rasgos que impregnan e irradian necesaria y positivamente a la propia natura-- leza jurídica de la Institución; nos referimos, al órgano que lo formula y, a la consecuente publicación en el Diario Oficial de la Federación.

a) RESPECTO A SU FORMULACION.- Esta facultad la realiza el Consejo de la Comisión Nacional; el cual, es un órgano colegiado que se integra con -- diez personalidades de nuestra plural sociedad civil, de reconocido prestigio e integridad moral y cuya independencia está comprobada. No son funcionarios públicos ni legisladores, y su participación es de carácter honorífico. Ade-- más de tales personalidades, por dos funcionarios, el Secretario Técnico y el mismo Presidente de la Comisión Nacional.

b) RESPECTO A SU PUBLICACION.- Esta aparece en el D.O.F. por manda-- to del Ejecutivo Federal. De esta manera, un reglamento aprobado mayoritaria-- mente por miembros de la sociedad civil, adquiere la jerarquía de norma gene-- ral, abstracta e impersonal.<sup>71</sup>

70. Publicado en el Diario Oficial de la Federación: 12 de noviembre de 1992.  
71. CARPIZO, Jorge. Qué es la C.N.D.H.? ob. cit. p.19.

Ambos aspectos particularizan la naturaleza jurídica de la Comisión, al garantizar una mejor y directa expresión de la sociedad civil con el gobierno, para la atención prioritaria de sus demandas por la salvaguarda de los derechos humanos.

El Reglamento Interno consta de un total de 174 artículos y dos transitorios, que comparado, los 33 preceptos de su primer reglamento, se puede afirmar el notable desarrollo de la Comisión Nacional en tan poco tiempo, al ser proveída de una mayor estructura, facultades y de un eficiente funcionamiento dado sus principios elementales de brevedad y sencillez.

Destacaremos tres aspectos importantes del reglamento, el resto será estudiado con mayor detalle en el siguiente capítulo:

- Se confirma la independencia funcional y autónoma de la Comisión Nacional; en razón de que sus resoluciones se basan, exclusivamente, en las evidencias que de modo fehaciente consten en el expediente. Esto es, objetividad aplicada a conciencia. (Art.5o.)

- Se le provee de la expeditéz e informalidad de sus procedimientos, a través de medios breves y sencillos, procurando el contacto directo con las personas. (Arts.9 y 10)

- Se define el valioso papel que juega la ética profesional del personal de la Comisión, la que debe estar inspirada en los más altos principios que conforman a la institución. (Art.13)

En estos espacios, donde la jornada por la defensa de los derechos humanos es ardua, se necesita una vocación firme y comprometida con la causa. Debido a que la Comisión no debe convertirse en una burocracia negligente.

- La interpretación de algún precepto del Reglamento le compete al

Consejo. También, los lineamientos generales de actuación de la Comisión, --- aprobados por el Consejo y no previstos por el Reglamento, se establecerán -- por este mediante declaraciones, acuerdos o tesis publicados en su Gaceta, -- los que gozarán de plena validez. (Art.50).

Concluimos señalando que el ordenamiento jurídico a estudio, viene a reglamentar la Ley de la C.N.D.H., preservando los principios y fines de la Institución de modo extensivo y específico por mérito de su Consejo.

Así, el Reglamento, la Ley, las Declaraciones, Tesis y Acuerdos --- adoptados por la Comisión, hacen de su procedimiento simplificador un verdadero instrumento de justicia contra las violaciones a los derechos humanos, cuya aplicación la ejerce con sólida autoridad moral.

Es interesante observar, como la Comisión Nacional se provee de elementos nuevos y diferentes de los que caracterizan a la corriente del Ombudsman, como lo referente a su Consejo, con el afán de evolucionar para adecuarlos medios de lucha a la par de la problemática de derechos humanos, siempre dentro del marco que establece el orden jurídico mexicano.

#### IV. REFORMA A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.<sup>72</sup>

Para el pleno ejercicio de las facultades y atribuciones de la ---- C.N.D.H., se requiere de la instauración de mecanismos que propicien su cumplimiento a buen término. Tal es el caso de la reciente Reforma y Adición a -

72. Decreto que Reforma y Adiciona la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Publicado en el D.O.F., el 11 de enero de 1991.

la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (en adelante - solo Ley de Responsabilidades), en su artículo 47, fracción XXI, la que ---- transcribimos a continuación:

"ARTICULO 47.-.....

I a XX.-.....

XXI.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan."

Dicho precepto pertenece al Título Tercero, denominado de las "Responsabilidades Administrativas", dentro del Capítulo I, de los "Sujetos y --- Obligaciones del Servidor Público". Y es precisamente el artículo 47, el que establece las obligaciones impuestas a éstos, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en su empleo, cargo o comisión. Y que su incumplimiento provocará las sanciones correspondientes, según la na turaleza de la infracción.

Esta nueva obligación concuerda esencialmente con la naturaleza del procedimiento simplificador de la Comisión Nacional y; paralelamente, con el artículo 43 de su propia Ley, en el que se impone la obligación a las autorida des y servidores públicos para que aporten la información o documentación re- querida por ella.

El primer aspecto se refiere, a que como los procedimientos de la Co misión Nacional son breves y sencillos, sujetos al principio de rapidez (en ra zón del bien jurídico tutelado), la información que necesariamente tiene que - allegarse para su estudio y solución de la presunta violación, debe ser propor

cionada por la autoridad en forma "oportuna" y "veraz".

En el segundo aspecto, la Comisión Nacional está provista de la autoridad suficiente para exigir a las autoridades y servidores públicos, a través de sus acuerdos de trámite, la información o documentación que necesite.- Su incumplimiento motivará las siguientes formas de sanciones, las que son -- aplicadas por las autoridades competentes a solicitud de la Comisión (Arts.70, 72,73 de la Ley de la C.N.D.H.):

- Penal y administrativamente, por los actos u omisiones durante y con motivo de la tramitación de quejas e inconformidades ante la Comisión.
- Sanciones administrativas por actos u omisiones en que incurran, durante y con motivo de las investigaciones de la Comisión y,
- Amonestación pública o privada.

Fuera de aquella responsabilidad, la Comisión Nacional denunciará a los particulares que incurran en faltas o delitos durante su procedimiento. - (Art.71 de la Ley).

La autoridad de la Comisión Nacional, la de los demás organismos -- protectores de derechos que establece la adición al artículo 102 constitucional, y de otros órganos nacionales e internacionales que siguen la misma corriente del Ombudsman es de tipo moral y de efectos no vinculatorios contra -- la autoridad o servidor público acreedor de una recomendación pública autónoma.

Pero sus investigaciones y gestiones de carácter objetivo "...pueden servir de apoyo a las entidades que tienen a su cargo esa atribución de -- exigir la responsabilidad de los servidores públicos. Se trata de una conse--

cuencia mediata, pero no por ello menos importantes de los defensores o procuradores de defensa de los derechos de los gobernados".<sup>73</sup>

Solo el real, severo y justo castigo servirá de complemento a las instancias que libran batalla contra la disfunción pública, la que comprende desde el más alto funcionario hasta el más modesto empleado público.

Con la adición de la obligación impuesta al servidor público, por reforma a la Ley de Responsabilidades, se garantiza una más libre movilización de la Comisión Nacional, en la búsqueda de elementos esenciales para el cumplimiento expedito de sus facultades y atribuciones.

A tal cooperación le corresponde un alto grado de prioridad, por constituir la propia rapidez del procedimiento de la Comisión, una de las características torales de su función. Y se le provee de la potestad de exigir una sanción al servidor público por su desacato a tal obligación.

La Comisión debe hacer efectiva dicha obligación, al igual que la consecuente solicitud de sanción por incumplimiento. La presión que imprima no debe dejar espacio de respiro a las autoridades y servidores públicos, por que de ello depende abatir la nefasta costumbre de trabajar con prepotencia, negligencia y excesiva autonomía, la que rebaza los límites de la legalidad en detrimento a los derechos humanos.

---

73. FIX-ZAMUDIO, Héctor. Protección Jurídica... ob. cit., p.217.

## CAPITULO 4

### ELEMENTOS INTEGRALES

En este capítulo analizaremos a la C.N.D.H. en su aspecto orgánico, tanto a nivel estructural como funcional, porque de la forma de organizarse - para el desempeño de sus funciones dependerá esencialmente el grado de eficacia que pueda lograr.

#### I. ELEMENTOS ESTRUCTURALES.

De alguna manera poseemos un somero o completo conocimiento, según sea el caso, de la función que desempeña la autoridad moral de la Comisión Nacional, pero qué hay de detrás de su labor? Sin duda, un bien organizado aparato administrativo que lógicamente no pretende ser un cuerpo burocratizado, - pero sí la suficiente estructura para cumplir sus responsabilidades adquiridas ante la sociedad.

Es por ello que debemos percibir la esencia misma de la Comisión Nacional, para llegar a comprender su definición y objeto, así como la manera - en que organiza sus órganos y de esta manera, poderla observar en su conjunto como un todo estructural.

#### I. NATURALEZA JURIDICA DE LA C.N.D.H.

Para entender la esencia misma de la Comisión, desglosaremos sus características propias como institución, las que la revisten de singularidad y particularizan su actuación. A saber:

- Es una instancia constitucional de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, contra conductas de naturaleza administrativa de cualquier autoridad o servidor público que los viole, con excepción del Poder Judicial de la Federación.

- Es un órgano público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

- Tiene como objetivo esencial: la Protección, Observancia, Promoción, Estudio y Divulgación de los derechos humanos.

- Su Ley es de orden público y de aplicación general en todo el territorio nacional.

- Su autoridad es de tipo moral, goza de independencia y plena autonomía funcional.

- Es apolítica y apartidista.

- La sociedad civil es parte integrante de la Comisión a través de su Consejo, por tanto: "La Comisión Nacional es un órgano de la sociedad y de fensor de ésta".<sup>74</sup>

- La Comisión ha tenido como inspiración y modelo al Ombudsman, al que ha amoldado en lo posible de acuerdo a nuestro orden jurídico.

- Su procedimiento es breve y sencillo, regido bajo los principios de inmediatez, concentración y rapidez; en otras palabras, es antiburocrático e informal.

- No substituye o duplica a otros órganos, por lo que no puede conocer de aspectos jurisdiccionales de fondo, conflictos laborales y electorales.

- Su relación con los órganos no gubernamentales de protección es de participación coordinada, porque ambos luchan por la misma causa.

---

74. CARPIZO, Jorge. Qué es la C.N.D.H.? ob. cit., p.19.

## 2. DEFINICION Y OBJETO.

### a) DEFINICION.

A nuestro parecer las definiciones que sobre la C.N.D.H. se han formulado, en el ámbito legal como en el social, no comprenden en su brevedad -- los elementos en que se encuentra cimentada la institución, y que son precisamente los que la distinguen de todo el orden jurídico.

Es por ello que tratamos de formular una definición propia, de ---- acuerdo al estudio que de ella hemos hecho hasta el momento:

La C.N.D.H. es una instancia constitucional-descentralizada de protección integral de los derechos humanos que reconoce el orden jurídico mexicano, contra conductas de naturaleza administrativa de autoridades o servidores público; cuya autoridad moral, es ejercida con independencia y plena autonomía funcional bajo procedimientos simplificadores; sin transgredir esferas-competenciales y cuya fuerza la obtiene de la publicidad que haga de sus informes.

### b) OBJETO.<sup>75</sup>

Los artículo 2o. y lo. de la Ley de la C.N.D.H., así como de su Reglamento Interno, respectivamente, establecen que el objeto sobre el cual circunda su actividad se desglosa en 5 funciones esenciales:

- PROTECCION.
- OBSERVANCIA.

---

75. Para la realización del presente inciso se consultó la obra de RABASA GAMBOA, Emilio, ob. cit., pp.7-9.

- PROMOCION.
- ESTUDIO, y
- DIVULGACION de los derechos humanos previstos por el orden jurídi

co mexicano.

Al hablar de su objeto es referirnos también en forma generalizada a su competencia positiva, por lo que aquellas funciones conforman el ámbito rector de sus 15 atribuciones, entendidas estas como los propios medios de su realización material.

Por lo anterior, es de vital importancia saber en qué consisten las 5 funciones elementales que constituyen en su conjunto, el objeto fundamental de la Comisión Nacional, lo que a continuación analizaremos.

#### - PROTECCION Y OBSERVANCIA.

La Protección y Observancia de los derechos humanos que realiza la Comisión Nacional, son funciones que además de estar íntimamente relacionadas, constituyen la razón misma de la institución y que se extienden a toda actividad positiva que desempeña.

A su vez, las medidas de protección que emplea la Comisión tienen como fin la plena observancia o cumplimiento exacto de la Ley que contempla los derechos humanos de nuestro ordenamiento jurídico.

Ahora bien, de modo más particular y según las atribuciones que señala el artículo 6o. de su Ley, la protección y observancia se manifiesta en el hecho de recibir quejas, investigar presuntas violaciones, formular recomendaciones y conocer de las inconformidades (Frac. I a V respectivamente).

Otras formas de protección y observancia con las que está facultada son: la conciliación entre las partes (Frac.VI); formular y ejecutar programas preventivos en derechos humanos (Frac.XI); supervisar su respeto en el sistema penitenciario y de readaptación social (Frac.XII); así como impulsar la observancia de los derechos humanos en el país (Frac.VII).

- PROMOCION.

De conformidad con las atribuciones de la Comisión Nacional (Art. 6o. de su Ley), la promoción debe ser entendida sobre dos aspectos: Promoción normativa de los derechos humanos, y Promoción social, a través de los medios de estudio y divulgación.

PROMOCION NORMATIVA.- Implica fomentar e impulsar las medidas aplicadas a ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales sobre el tema de derechos humanos, para una amplia protección y observancia actualizada en la materia. De este modo, esta función de promoción normativa se realiza con las siguientes atribuciones de dicho artículo 6o.:

- Proponer a las autoridades del país cambios y modificaciones legislativas, reglamentarias y administrativas (Frac.VIII).

- Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento de ordenamientos internacionales ratificados por México (Frac.XIII).

- Proponer al Ejecutivo Federal la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en la materia (Frac.XIV).

PROMOCION SOCIAL.- La palabra promoción apegada a nuestra materia significa, ascenso a un nivel de vida superior o acción de promover. Y a su

vez, promover representa, la elevación de una persona a su dignidad.<sup>76</sup>

Al conocer el significado del término promoción relacionado con lo social, es como podemos comprender el vínculo que guarda con las restantes -- atribuciones generales de la Comisión Nacional y que constituyen parte de su objeto esencial: el Estudio y la Divulgación de los derechos humanos (Frac. - IX).

Esto es, aquí sucede lo mismo que con las facultades de Protección y Observancia; es decir, la Promoción, Estudio y Divulgación son atribuciones interdependientes para alcanzar un fin común.

Concretemos: la promoción es la idea proyectada al firme propósito de dotar al individuo de una nueva y sólida cultura de derechos humanos, pero se necesita de la instauración de medios específicos para materializar tal -- idea, y es aquí donde hace su aparición las acciones de Estudio, Enseñanza y Divulgación, como instrumentos idóneos en la realización de la Promoción de los derechos humanos. Tal relación la establece la fracción IX al señalar: --

"Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional".

### 3. INTEGRACION.

En este inciso estudiaremos a los órganos que estructuran y desempeñan la función jurídico social de la C.N.D.H., dentro de los cauces que para tal efecto establece la Ley de la Comisión Nacional (en adelante solo, "de la

76. Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado. Tercera ed., Larousse. Refundido y aumentado por Ramón García-Pelayo y Gross. París, 1967. p.843.

ley") y de su Reglamento Interno (en adelante "R.I."). Dichos órganos son:

- I. La Presidencia.
- II. El Consejo.
- III. Las Visitadurías Generales.
- IV. La Secretaría Ejecutiva.
- V. La Secretaría Técnica del Consejo.

En los subsecuentes incisos, estudiaremos a cada uno de estos órganos respecto a la designación del cargo, duración y facultades.

#### A. DE LA PRESIDENCIA.

Es el órgano ejecutivo y rector de la institución, su titular es el Presidente de la Comisión Nacional. (Art.31 R.I.)

#### a) FORMALIDADES PARA SU DESIGNACION, NOMBRAMIENTO Y DURACION DEL CARGO. (Art. 9o. de la Ley)

Para su designación se deben cumplir con los requisitos siguientes:  
Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; no tener menos de treinta y cinco años de edad; y disfrutar de buena reputación, sin que haya sido condenado por delito que desprestigie el concepto de servicio público.

Este último aspecto debe ser cumplido verdaderamente, debido a que es una de las formas de motivar en el conocimiento del individuo la confianza en la institución, dado el reconocido prestigio de su titular.

Lo nombra el Ejecutivo Federal con aprobación del Senado, o en su -

caso, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Durará 4 años en el cargo y será posible designarlo para un segundo período. (Arts.10-11 de la -- Ley)

Goza de inmunidad contra presuntas responsabilidades por conductas que adopte en el ejercicio de sus funciones que le otorga la Ley. (Arts.13-14 de la Ley)

b) FACULTADES DEL PRESIDENTE. (Art.15 de la Ley)

Emilio Rabasa las clasifica de la siguiente manera:<sup>77</sup> Facultades Jurídico Administrativas. (Frac. I-IV, IX), y Facultades Típicas del Ombudsman. (Frac. V-VIII)

#### FACULTADES JURIDICO ADMINISTRATIVAS:

- Ser el representante legal de la Comisión Nacional.
- Formular los lineamientos generales de la administración. Como nombrar y su peditar a los funcionarios y personal bajo su autoridad.
- Dictar medidas pertinentes para mejorar el funcionamiento de la Institución.
- Distribuir y delegar funciones a los Visitadores Generales.
- Elaborar y presentar al Consejo, el anteproyecto de egresos y el informe sobre su ejercicio.

#### FACULTADES TIPICAS DEL OMBUDSMAN:

- La publicidad de sus informes anuales al Congreso de la Unión y al Presidente de la República sobre las actividades de la Comisión.
- Celebrar actos legales de colaboración con autoridades, organismos de defensa de los derechos humanos e instituciones académicas y culturales, con la

77. RABASA GAMBOA, Emilio, ob. cit., p.13.

finalidad de promover una amplia acción participativa.

- Aprobar y emitir las recomendaciones y acuerdos que resulten de las investigaciones.
- Proponer políticas generales encaminadas a mejorar la protección de los derechos humanos en el país.

Por lo anterior, nos damos cuenta que el Presidente de la Comisión no detenta el poder en forma absoluta, ya que es atemperado por la autoridad del Consejo; el cual, en aspectos fundamentales de la institución se coloca - por encima de éste y en circunstancias administrativas y procedimentales que son clave para preservar la identidad de la Comisión, es el propio Presidente quien toma el mando.

La colaboración respetuosa entre ambos órganos es esencial para lograr un orden institucional, por lo que la unión de sus esfuerzos se traduce en un favorable y armonioso funcionamiento.

#### B. DEL CONSEJO.

El Consejo es un cuerpo colegiado compuesto por diez personalidades de la plural sociedad civil, de reconocido prestigio e independencia; cuyo -- cargo es honorífico y que en virtud de ciertas facultades, se constituye como el órgano de mayor jerarquía de la Comisión Nacional.

a) FORMALIDADES PARA SU DESIGNACION, NOMBRAMIENTO Y DURACION. (Art.17 de la - Ley)

Los aspirantes a Consejero deben reunir los siguientes requisitos y cualidades: Ser mexicano en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos; gozar

de reconocido prestigio en la sociedad, y que siete de ellos no desempeñen -- cargo o comisión público.

De las diez personas que lo integran cada año se substituirá al --- miembro más antiguo de la institución y, el Presidente de la Comisión lo será también del Consejo. (Art.46 R.I.)

De esta manera, es como el prestigio moral y profesional preservan- los postulados de independencia de la Comisión Nacional con la participación- de la sociedad misma.

Por la trascendencia de la función de los Consejeros, estos son nom- brados por el Ejecutivo Federal con aprobación del Senado, o en sus recesos, - por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. (Art.18 primer párrafo, - de la Ley)

El Consejo cuenta con un Secretario Técnico designado por éste a -- propuesta del Presidente de la Comisión. (Art.18 segundo pfo. de la Ley)

b) FACULTADES DEL CONSEJO. (Art.19 de la Ley)

Dividiremos sus facultades de acuerdo al grado de importancia, como veremos a continuación: Facultades como Organó de máxima jerarquía de la ---- C.N.D.H. (Frac. I-III), así como Facultades de opinión y consulta. (Frac. IV- VI)

FACULTADES COMO ORGANÓ DE MÁXIMA JERARQUÍA:

- Establece los lineamientos generales de actuación de la Comisión, y los que no estén previstos en el Reglamento Interno se asentarán como declaracio---

- nes, acuerdos o tesis publicados en la Gaceta de la Comisión. Y formular -- los programas anuales de trabajo. (Arts.50, 46 R.I.)
- Aprobar el Reglamento Interno, sus reformas e interpretar sus preceptos. -- (Arts.48-49 R.I.)
  - Aprobar las normas de carácter interno de la Comisión Nacional.

FACULTADES DE OPINION Y CONSULTA:

- Opinar sobre el proyecto de informe anual.
- Solicitar información adicional sobre casos en trámite y concluidos.
- Conocer el informe del ejercicio presupuestal.

El Consejo sesionará en forma ordinaria y extraordinaria; aquella, cuando menos una vez al mes y ésta, por decisión del Presidente o a petición de tres Consejeros. Sus resoluciones se adoptarán por mayoría de votos. (Arts. 20 de la Ley - 51,52 del R.I.)

El Secretario Técnico del Consejo acordará directamente con el Presidente de la Comisión y sus funciones las desarrolla en las áreas de Publicaciones y, de Promoción y capacitación. (Arts.56,57 del R.I., respectivamente)

Respecto a la Promoción y Capacitación debe: formular y aplicar los programas de capacitación en la materia; generar relaciones coordinadas con los ONGs del país y, promover el estudio y enseñanza de los derechos humanos en el sistema educativo nacional.

### C. DE LAS VISITADURIAS GENERALES.

Constituyen en su conjunto el órgano de mayor estructura, en razón de que su funcionalidad comprende el mayor trabajo de la Comisión, al ser el órgano receptor de quejas e inconformidades, órgano investigador de presuntas violaciones y el órgano emisor de proyectos de recomendación.

#### a) FORMALIDADES PARA SU DESIGNACION, NOMBRAMIENTO Y DURACION. (Art.23 de la Ley)

Para ser Visitador General se deben reunir las siguientes características: Ser mexicano en pleno ejercicio de sus derechos; mayor de treinta años de edad; tener título de Licenciado en Derecho con no menos de tres años de ejercicio profesional, y gozar de buena reputación.

Serán designados y removidos libremente por el Presidente de la Comisión. (Art.59 segundo pfo. del R.I.)

#### b) FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS VISITADORES GENERALES. (Art.24 de la Ley)

Estas comprenden el procedimiento mismo ante la Comisión Nacional, desde la presentación de la queja hasta el cumplimiento total de su resolución. A saber:

- Recibir, admitir o rechazar las quejas e inconformidades, así como iniciar las investigaciones conducentes.
- Proponer a las partes la conciliación de sus intereses.
- Con base a sus investigaciones y estudios, formular el proyecto de recomendación o acuerdo, que se elevará al Presidente de la Comisión para su consideración.

Lo que significa que el personal a cargo debe ser altamente calificado, para que la valoración del expediente sea lo más justa posible, debido a que está en juego el prestigio y trabajo de las autoridades y servidores públicos presuntos violadores de los derechos, así como de las mismas instituciones públicas a las que corresponden.

A parte de los Visitadores Generales habrá también los llamados Visitadores Adjuntos, los que fungirán como auxiliares de las funciones de estos. (Arts.68-70 R.I.)

Una facultad adicional para el Presidente de la Comisión Nacional, los Visitadores Generales y Adjuntos, es que gozarán de fe pública, como situación necesaria para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Existen tres Visitadurías Generales a las que se les ha asignado un número progresivo para su identificación: Primera, Segunda y Tercera Visitaduría. La Primera y Segunda conocen de quejas de cualquier naturaleza jurídica sobre presuntas violaciones a los derechos humanos; y la Tercera, dedicada a los asuntos penitenciarios y de reclusión, además de formular propuestas para mejorar el sistema penitenciario nacional. (Arts.61,64 R.I.)

Las Visitadurías mantienen un contacto permanente con las personas, a las que les debe dar confianza y respuesta por positiva con hechos concretos. Además, es el responsable material de que se lleven a buen término procedimientos breves y sencillos, en cumplimiento de los principios de inmediatez, concentración y rapidez.

## D. DE LA SECRETARIA EJECUTIVA.

## a) REQUISITOS PARA SU DESIGNACION.

El Secretario Ejecutivo es nombrado por el Presidente de la Comisión y debe satisfacer los requisitos siguientes: Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos; tener buena reputación, y ser mayor de treinta años de edad. (Arts.73 R.I. - 21 de la Ley, respectivamente)

## b) DE LAS FACULTADES DE LA SECRETARIA EJECUTIVA. (Art.22 de la Ley)

- Proponer las políticas generales de relación con organismos nacionales e internacionales de derechos humanos.
- Elaborar estudios de ordenamientos internacionales en la materia.
- Preparar anteproyectos de Ley y Reglamentos dirigidos a los órganos competentes.
- Participar junto al Presidente de la Comisión, a la formulación de los informes anuales y especiales.
- Conservar el acervo documental de la Comisión.

Por último, después de conocer los anteriores órganos de la Comisión Nacional y si queremos observar a ésta como un todo orgánico, el presente inciso denominado de la integración representa los pilares de su edificación; así, para completar nuestra construcción orgánica se encuentra nuestro siguiente tema llamado de la organización, el que reúne a la estructura administrativa supeditada a la autoridad y funcionamiento de los titulares de cada órgano de la Comisión, según corresponda.

#### 4. ORGANIZACION.

Nuestro estudio se basará en las dependencias auxiliares de los órganos superiores, para alcanzar una mejor y eficaz atención de los asuntos de su competencia. De este modo, habremos de reunir la integral estructuración orgánica instaurada en la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

##### A. DE LA PRESIDENCIA.

En virtud de las funciones directivas del Presidente de la Comisión, contará con la ayuda de las Visitadurías Generales, las Secretarías Ejecutiva y Técnica del Consejo, para la consecución de sus facultades y obligaciones. (Art.32 R.I.)

La Presidencia se provee de las siguientes dependencias (Art.35 R.I.):

- Una Dirección General de Quejas y Orientación.
- Una Dirección General de Administración.
- Una Dirección General de Comunicación Social.
- Una Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones.
- Una Contraloría Interna.

Así como de la Secretaría Particular y la Coordinación de Asesores. (Art.45 R.I.)

a) DIRECCION GENERAL DE QUEJAS Y ORIENTACION. (Art.37 R.I.).- Sus funciones las podemos clasificar en los servicios siguientes:

OFICIALIA DE PARTES:

- Recibe y registra los escritos de queja, envía la correspondencia relacionada a su atención y turna la relativa a los órganos y dependencias de la Comisión. Asimismo, le asigna un número al expediente y lo turna a la Visitaduría General correspondiente.

#### DE ORIENTACION E INFORMACION:

- En casos de improcedencia de la queja se le explicará al quejoso sobre la naturaleza del problema y la instancia competente para resolverlo.
- Informa la quejoso sobre los avances en el expediente.
- Elabora informes periódicos y proyectos anuales sobre el desarrollo de las quejas.

#### DE ADMINISTRACION:

- Opera y administra el banco de datos sobre el registro de todas las actuaciones de la Comisión Nacional en torno a la queja. Así como del Archivo General de las mismas.

A su vez, la Dirección General de Quejas y Orientación está provista de las siguientes oficinas (Art.38 R.I.):

- Una Dirección de Area de Quejas y Orientación.
- Una Coordinación de Procedimientos Internos.
- Una Coordinación de Archivo y Correspondencia.
- Una Coordinación de Informática.
- Una Oficialía de Partes.

#### b) DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION. (Art.39 R.I.)

- Establece con la aprobación del Presidente de la Comisión, las políticas, -

nomas, criterios, sistemas y procedimientos para la administración de los recursos humanos, financieros, materiales y de prestación de servicios. Su función está apoyada por una Dirección Operativa y la de Cómputo. (Art.40 - R.I.)

c) DIRECCION GENERAL DE COMUNICACION SOCIAL. (Art.41 R.I.)

- Dirige las políticas de comunicación social, divulgación y las relaciones con los medios de información. Para el cumplimiento de sus funciones contará con dos Direcciones, una de Información y otra de Programas de divulgación. (Art.42 R.I.)

d) COORDINACION GENERAL DE SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES. (Art.43-R.I.)

- Registra las recomendaciones expedidas y lleva el control sobre el grado de su aceptación y el avance de su cumplimiento.
- Formula proyectos de informes dirigidos a las autoridades, en relación a la situación que guarda el cumplimiento de las recomendaciones.
- Solicita informes a las autoridades para evaluar el grado de su acatamiento.
- Coordinar su trabajo de evaluación del cumplimiento de las recomendaciones con los Visitadores Generales y los adjuntos, así como solicitar a éstos - en su caso, la práctica de diligencias a fin de verificar la información recibida.

e) CONTRALORIA INTERNA. (Art. 44 R.I.)

- Vigila que la actuación de los órganos y estructura administrativa de la Comisión, se realice con apego a los normas de control, fiscalización y evaluación.

- Recibe e investiga las quejas y denuncias contra los servidores públicos de la Comisión y aplica las sanciones correspondientes.

#### B. DEL CONSEJO.

Recordemos que el Consejo cuenta con un Secretario Técnico, que --- aparte de brindar su apoyo a éste para el mejor cumplimiento de sus responsabilidades, también tiene a su cargo dos Direcciones, una de Capacitación y --- otra de Publicaciones. (Art.50 R.I.)

#### C. DE LAS VISITADURIAS GENERALES.

La Primera y Segunda Visitadurías Generales que conocerán de quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos, con excepción de asuntos penitenciarios, contarán cada una de ellas, con: (Art.65 R.I.)

- Una Dirección General.
- Tres Direcciones de Area.
- Una Coordinación de Procedimientos Internos.
- Coordinaciones Programas Especiales.
- Los Visitadores Adjuntos.
- El Personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

La Tercera Visitaduría encargada de los asuntos penitenciarios contará con el apoyo de las siguientes dependencias:

- Una Dirección General.
- Una Dirección de Area.

- Una Coordinación de Procedimientos Internos.
- Los Visitadores Adjuntos.
- El personal necesario para el cumplimiento de sus funciones.

#### D. DE LA SECRETARIA EJECUTIVA.

Las dependencias que la auxilian son:

- Una Dirección General.
- Dos Direcciones de Area.
- El personal técnico, profesional y administrativo necesario.

Concluimos el presente apartado referente a la organización de la C.N.D.H. señalando que con base al compromiso moral y profesional que deben asumir quienes laboren y participen en la Institución y el grado de estructuración que aplique para cumplir con sus atribuciones, será igual, al nivel de logros obtenidos.

Sabemos que la Comisión no es suficiente para contrarrestar vicios tan arraigados. Se requiere de un esfuerzo conjunto de otras instancias públicas y privadas, pero podemos afirmar desde este momento, que debe crecer en áreas preventivas de violaciones a derechos, como son sus acciones dirigidas a crear una nueva cultura de derechos humanos a través de la capacitación y de sus publicaciones; ya que su ausencia o aislada atención es causa constante de violaciones e impunidades flagrantes.

El hecho de que digamos que la Comisión crezca para que pueda atender substancialmente problemas estratégicos, no implica deformarla en una burocracia "obesa" y lenta, sino en una institución organizada, extensiva y ---

ágil. Que ataque las cuestiones de su competencia, al mismo grado que corresponda a la magnitud de la problemática.

## II. ELEMENTOS FUNCIONALES.

Los elementos estructurales encuentran su forma de funcionamiento - y la delimitación del marco donde pueden actuar legalmente, bajo los cauces - de los elementos funcionales. Ambos constituyen un todo orgánico.

### 1. ATRIBUCIONES.

Las 15 atribuciones generales de la Comisión Nacional, están previstas en el artículo 60. de su Ley, establecen las áreas fundamentales de trabajo encomendadas a la institución, las que en su conjunto conforman un espacio integral de protección de los derechos humanos.

La Comisión Nacional no solo recibe quejas de casos concretos, investiga y recomienda; sino también, realiza serios estudios que promueven la observancia de los derechos humanos, impulsa acciones preventivas de violaciones y va cimentando en el individuo un conocimiento práctico de los derechos humanos y sobre la reclamación para su respeto.

Es importante destacar que las atribuciones de la Comisión Nacional están proyectadas a la protección y observancia tanto de casos individuales - como de asuntos generales, en los que puede existir una presunta violación de derechos individuales o sociales, indistintamente. Dichas atribuciones son -- las siguientes:

I. Su primer fracción hace referencia a una de sus funciones fundamentales: Ser receptora de quejas de presuntas violaciones a derechos humanos. Su fácil y directo acceso garantiza al individuo el pleno ejercicio de su acción, lo que provocará la actuación de la Comisión Nacional para obtener, en su caso, la declaración del derecho humano violado.

II. En esta fracción se establece claramente, la persona legitimada para presentar una queja ante la Comisión Nacional, y ésta puede ser cualquier persona que tenga conocimiento de la vulneración del derecho, sea o no perjudicada directamente, por lo que las modalidades para instar son: A petición de parte, y de oficio.

Esta fracción prevé un acceso inmediato por virtud de la preeminencia que guardan los derechos humanos, porque si la violación atenta contra la naturaleza humana misma, toda persona posee el deber, y a la vez el derecho de denunciar al poner en peligro éste bien común. En consecuencia, lo importante es la adopción del agraviado bajo las circunstancias que rodean al caso, no la hestévil formalidad rigurosa.

Ahora bien, en qué casos la Comisión Nacional conoce e investiga de presuntas violaciones a derechos?

a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal.

Según el artículo 17 de su R.I., se refiere a aquellas conductas -- que proceden de instituciones, dependencias u organismos tanto de la Administración Pública Federal Centralizada como Paraestatal; en estas últimas, solo cuando aparezcan en el Registro Público de la Secretaría de Hacienda y Crédi-

to Público.

Así como también de las siguientes procuradurías: la Agraria, la Federal del Consumidor, y la Federal de Protección al Ambiente.

La condición para que intervenga la Comisión, es que tales actos u omisiones se consideren de autoridad.

b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de las autoridades o servidores públicos. Y a su vez, contra la propia impunidad de tales ilícitos.

En la primera parte del inciso, existen de modo indirecto conductas omisivas de autoridad sin que importe el tipo de los actos ilícitos ejecutados materialmente, pero sí el nexo permisivo de la autoridad con el agresor - inmediato.

En la segunda parte de este inciso, el comportamiento de las autoridades y servidores públicos es principalmente omisivo y su responsabilidad ya es directa por la negación de justicia, como causa de la propia impunidad de los particulares o agentes sociales por sus actos ilícitos.

III. La Comisión Nacional está facultada para emitir recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias; como denuncias y quejas.

Las características que revisten a las recomendaciones de fuerza moral sin interferir en competencias ajenas son:

a) Principalmente por la confianza que deposita la sociedad en la Comisión Nacional.

b) Por su publicación en la Gaceta de la Comisión Nacional y en sus informes anuales como especiales. "El informe...tiene una importancia muy --- grande. Este ha sido el instrumento por excelencia que le ha permitido al ombudsman en otros países el que sus recomendaciones realmente sean cumplidas, ya que no hay autoridad que le agrade ser señalada como violadora de los derechos humanos, pero además renuente y rebelde a castigar esa violación...lo ha acarreado como consecuencia un altísimo costo político."<sup>78</sup>

c) Son autónomas. El artículo 42 de su Ley establece: "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."

Lo que aunado a la autonomía funcional de la Comisión Nacional, garantiza que en su resolución a conciencia no ha influido nadie más de lo que exclusivamente consta en el expediente. Esto es lo que el Dr. Jorge Carpizo -denomina: "La verdad del expediente."<sup>79</sup>

d) Son "no vinculatorias". Este concepto guarda un orden de competencias, por lo que no son obligatorias para la autoridad responsable.

IV - V. La Comisión Nacional conoce y decide en última instancia de las inconformidades por recomendaciones, acuerdos u omisiones de las Comisiones Estatales; como de la insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones giradas por éstas. De conformidad con el artículo 102, apartado B, --- constitucional.

78. CARPIZO, Jorge. Qué es la C.N.D.H.? ob. cit., pp.27-28.

79. RABASA GAMBOA, Emilio, ob. cit., p.32.

VI. La Comisión Nacional busca ante todo la solución inmediata del conflicto y se provee del instrumento de conciliación para lograr tal fin, -- cuando la naturaleza del caso lo permita.

VII. Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país. Implica el esfuerzo que realiza la Comisión Nacional por vigilar el cumplimiento exacto del orden jurídico respecto a las materias de su competencia.

VIII. Por virtud de esta facultad, la Comisión Nacional puede proponer cambios y modificaciones de disposiciones legislativas, reglamentarias, -- así como de prácticas administrativas para una mejor protección de los dere--chos humanos. (Véase Programa de Estudios Legislativos, pág. 235)

IX. La promoción que hace la Comisión Nacional sobre el estudio, en señanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e interna cional, es un esfuerzo por crear una nueva cultura de derechos humanos y a la vez, constituye una medida de prevención a violaciones de derechos humanos, -- pues se dirige a los diversos sectores de la sociedad civil, así como a todo--tipo de servidores públicos.

Es por ello que la Comisión le dedica un importante espacio, con -- sus específicos programas de capacitación, eventos académicos, documentación-- y biblioteca, divulgación, y de publicaciones. Además también, del impulso -- que genera la labor de los restantes programas. Por lo que se constituye en -- una área estratégica por la causa de los derechos del hombre.

X. La expedición de su Reglamento Interno. Lo que le garantiza se--

quir su misma línea de acción y abastecerse de los elementos indispensables para la protección y observancia de los derechos humanos.

XI. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos. Esta acción preventiva tiende a romper el círculo vicioso del quebrantamiento a los derechos humanos, porque al atacar el fenómeno generador lo mismo hace con sus efectos; pero no basta que la Comisión Nacional ejecute sus propias medidas para alcanzar tal fin, debido a que las causas guardan dimensiones insospechables, por lo que es indispensable el apoyo de un profundo y permanente estudio interdisciplinario.

XII. Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social. Es un hecho indiscutible que las penitenciarías y reclusorios del país, se encuentran en deplorables condiciones en materia de derechos humanos, pero es aquí donde la autoridad moral de la Comisión Nacional ha motivado la corrección de un gran número de anomalías a través de sus inspecciones y recomendaciones, que la misma Secretaría de Gobernación y los respectivos directores de los centros.

XIII - XIV. Tales fracciones se refieren a las facultades que ejerce la Comisión Nacional respecto a instrumentos internacionales, las cuales se refieren a dos aspectos:

a) Promover el cumplimiento de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales firmados y ratificados por México en materia de derechos humanos, y

b) Proponer la suscripción de otros.

La Comisión con el propósito de hacer efectivo el cumplimiento de - los instrumentos internacionales que protegen los derechos humanos y que constituyen un apoyo complementario a la legislación nacional en la materia, impulsa programas y acciones con el apoyo de las autoridades competentes.

XV. Las demás que le otorguen la presente Ley y otros ordenamientos legales.

Las quince atribuciones generales de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se organizan y ejecutan por conducto de sus programas de trabajo dirigidos, en la medida de sus posibilidades, a problemas arraigados y reiterativos de derechos humanos en México y contra los mexicanos en el extranjero. Por lo que su competencia promueve un espacio que había permanecido sin - el impulso que reviste la esencia del bien jurídico protegido y que se incorpora como complemento de las instancias que luchan por la causa de los derechos del hombre.

## 2. COMPETENCIA.

Constitucionalmente, el artículo 102, apartado B, es claro al establecer los lineamientos generales sobre la competencia de la Comisión Nacional, mismos que se pueden aplicar a cualquier supuesto y que son los siguientes:

a) La Comisión Nacional es competente para conocer de quejas en contra de conductas de naturaleza administrativa, provenientes de cualquier autoridad o servidor público de carácter federal que viole los derechos humanos - que otorga el orden jurídico mexicano, con excepción del Poder Judicial de la

Federación.

Nos sirve de apoyo el artículo 3o. párrafo primero y 16 de su Ley y R.I. respectivamente, al agregar el carácter Federal de aquéllas autoridades.

Mejor aún, el artículo 17 del R.I., aclara lo que se debe de entender por conductas de autoridades administrativas de carácter federal, las cuales son:

Las que provengan de instituciones, dependencias u organismos tanto de la administración pública federal centralizada como paraestatal y, en el caso de estos últimos, cuando aparezcan en el Registro Público respectivo que lleva al efecto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en tanto que tales conductas puedan considerarse como de autoridad.

Por lo que respecta a las procuradurías, Agraria, Federal del Consumidor y Federal de Protección al Ambiente, las quejas por presuntas violaciones cometidas por estas pueden conocerse por la Comisión Nacional, siempre y cuando sus conductas sean de autoridad.

Es importante destacar que la Comisión Nacional tendrá competencia para conocer en segunda instancia de quejas en materia ecológica en los casos siguientes (Arts.25,26 R.I. Véase: Acuerdo 4/92 del Consejo de la C.N.D.H.):

- Por negligencia de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el tratamiento de un problema o en su recomendación.

- Por incumplimiento de la recomendación emitida por dicha Procuraduría.

- Que la queja no implique que la Comisión Nacional se pronuncie sobre aspectos técnicos o científicos.

- Que la queja se refiera a hechos concretos que afecten a una comu-  
nidad y no a una persona en particular.

b) Otros aspectos de su competencia son en razón de su superioridad jerárquica frente a las Comisiones Estatales, como son las siguientes:

- La Comisión Nacional conoce de las inconformidades con motivo de las recomendaciones, acuerdos u omisiones de las Comisiones Locales.

- Cuando en un asunto estén involucradas autoridades federales, locales y municipales la competencia se surtirá en favor de la Comisión Nacional.

- Por su facultad de atracción. Esto es, si al mediar un recurso de queja por inactividad y, si a criterio de la Comisión Nacional el asunto es importante y es posible que la Comisión Local tarde en expedir la recomendación respectiva, aquélla atraerá la queja y resolverá lo conducente. (Arts. - 102, apartado B, de la Constitución párrafos segundo y tercero; como 60 de su Ley)

c) El artículo 10. de su Ley, establece su ámbito espacial de validez, el cual se extiende a todo el territorio nacional. Su ámbito personal -- se dirige a la tutela de todos y cada uno de los individuos que se encuentren en el país, sean mexicanos o extranjeros sin excepción.

Hasta aquí, hemos dado una visión general sobre aspectos importantes de la competencia de la Comisión Nacional, cuyos principios son extensivos a cualquier otro supuesto. En el siguiente inciso relativo a su incompetencia, hemos abundado en su estudio dada la vital importancia por conocer y comprender sus necesarias limitaciones.

### 3. INCOMPETENCIA.

La reforma constitucional al artículo 102, apartado B,<sup>80</sup> eleva a su rango a la Comisión Nacional y establece los aspectos de su incompetencia en el segundo párrafo de dicho apartado, el que transcribimos a continuación:

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

Incompetencias que han provocado críticas y polémicas en el debate político de los legisladores (al discutir los ordenamientos jurídicos que rigen a la institución), como de ciertos organismos no gubernamentales de derechos humanos y de algunos partidos políticos. Por lo que constituye un tema de gran trascendencia en la vida de la Comisión Nacional, motivo por el cual debemos de hacer una disección con el debido cuidado y fundamento.

La Ley de la Comisión Nacional en su artículo 7o., precisa los asuntos que constitucionalmente no puede conocer, agregando otro aspecto de incompetencia, a saber:

- I. Actos y resoluciones de organismos de autoridades electorales;
- II. Resoluciones de carácter jurisdiccional;
- III. Conflictos de carácter laboral; y
- IV. Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y leyes.

Asimismo el artículo 124 del R.I., establece los asuntos constitu--

---

80. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de enero de 1992.

cionales, legales y reglamentarios en los que tampoco se puede surtir la competencia de la Comisión Nacional. Estos son:

- I. Los asuntos jurisdiccionales;
- II. Los conflictos entre particulares;
- III. Los asuntos laborales;
- IV. Los asuntos electorales;
- V. Las quejas extemporáneas;
- VI. Los asuntos de la competencia del Poder Judicial Federal;
- VII. Los asuntos de la competencia de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y en los cuales no se haya ejercitado la facultad de atracción a que se refiere el artículo 60 de la Ley;
- VIII. Los asuntos de naturaleza agraria, en los términos del artículo 17 del presente Reglamento;
- IX. Los asuntos ecológicos, en los términos del artículo 17 del presente Reglamento;
- X. Los asuntos que vulneren su autonomía y su autoridad moral de conformidad con el artículo 35 de la Ley;
- XI. Las consultas formuladas sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

Solo explicaremos las materias de incompetencia que establece la Constitución en su artículo 102, apartado B, debido a que el resto ya lo hemos tratado o bien, lo iremos entendiendo al desarrollar dichas áreas de incompetencia.

## A. ASPECTO ELECTORAL.

La Comisión Nacional como Ombudsman también adquiere las restricciones que no van acorde con su naturaleza, como es el caso de las cuestiones electorales. Criterio motivado por las circunstancias que a continuación expresamos:

a) Respecto a la figura del Ombudsman, es plenamente aceptado por la doctrina jurídica como de los países que lo han establecido, que debe estar regido bajo principios apolíticos y apartidistas.

Porque su participación en el debate político le provocaría más graves consecuencias que los beneficios que pueda obtener. Se producirían graves trastornos en su naturaleza jurídica, como el hecho de perder el fundamento de su autoridad moral; puede verse implicado en parcialidades por acusaciones de los sectores que resultaren perjudicados al no ganar la contienda política, por lo que perdería la confianza ante el ciudadano y en consecuencia, vería agotada su fuerza y credibilidad al desvirtuarse los fundamentos que la soportan e impulsan.<sup>81</sup>

b) Porque no puede reemplazar ni duplicar la función de los órganos encargados de organizar, administrar y calificar las elecciones. Ya que esta facultad le corresponde constitucionalmente a los Congresos Federal y Locales; así como a los Tribunales Electorales, en su caso.

De hacer lo anterior, convertiría un conflicto jurídico de competen

81. Véase: C.N.D.H. "La C.N.D.H. y los Procesos Electorales." C.N.D.H. En la Gaceta de la C.N.D.H., num.14, septiembre. México, 1991, p.11.

cias a un problema de dimensiones políticas, el que constitucional y legalmente ninguna autoridad podría resolver.

Pero a todo esto, el Consejo de la Comisión Nacional preocupado por las inquietudes de la ciudadanía en materia electoral, encontró un espacio -- por donde puede actuar válidamente, sin poner en peligro su estabilidad profesional y moral, por lo que "...la intervención de la Comisión Nacional en algunos aspectos electorales innova la concepción de los Ombudsmen y amplía sus atribuciones."<sup>82</sup>

Así, la Comisión puede conocer de violaciones a las garantías individuales cometidas durante los procesos comiciales. Por ejemplo, la detención ilegal de personas para que no puedan ejercer su derecho al voto. Pero con la condición de que la Comisión Nacional emita su recomendación antes de que los organismos competentes dicten su resolución definitiva.<sup>83</sup>

En la Cuarta sesión del Consejo (Extraordinaria) de la C.N.D.H., -- del 9 de julio de 1990, se emite una declaración sobre el lapso de publicación de los resultados en los procesos electorales, el cual debido a su importancia transcribimos:

"La Comisión Nacional, recogiendo demandas expresadas por la ciudadanía, considera que los procesos electorales mexicanos deben ser claros y -- transparentes, para que la sociedad tenga confianza en ellos. Por tanto, la Comisión Nacional considera que en particular el nuevo Código Electoral debe consignar que los resultados preliminares de las elecciones, avalados por los órganos electorales competentes, se anuncien a la brevedad posible, tal y co-

82. CARPIZO, Jorge. Qué es la C.N.D.H.? ob. cit., pp.23-24.

83. Ídem. p.24.

no sucede en la mayor parte de los países del mundo."<sup>84</sup>

Esto demuestra la voluntad de la Comisión por mejorar la protección de los derechos humanos, al extender sus facultades hasta el mismo límite del marco de la legalidad que delimita su legislación y que dentro del cual actúa válidamente en algunos supuestos materia de su incompetencia, sin provocar peligro o daño a su estabilidad.

Tales cuestiones son inquietudes de la sociedad, recogidas y consideradas por la Comisión para proteger el ejercicio de los derechos políticos, a través de la tutela y defensa de las garantías individuales consignadas en nuestra Constitución.

#### B. ASPECTOS JURISDICCIONALES.

Según el artículo 7o. fracción segunda de su Ley, la Comisión Nacional no puede conocer de resoluciones de carácter jurisdiccional.

Pero qué entendemos por resoluciones jurisdiccionales? Esta pregunta nos la contesta el artículo 19 de su actual R.I. y nos enlista las resoluciones que comprende dicho término:

- I. Las sentencias o laudos definitivos que concluyan la instancia;
- II. Las sentencias interlocutorias que se emitan durante el proceso;

---

84. Documento proporcionado por la Secretaría Técnica del Consejo de la CNDH.

III. Los autos y acuerdos dictados por el Juez o el personal del -- juzgado o tribunal para cuya expedición se haya realizado una valoración y determinación jurídica o legal;

IV. En materia administrativa, los análogos a los señalados en las fracciones anteriores.

Todos los demás actos u omisiones procedimentales de los poderes ju- diciales serán considerados con el carácter de administrativos, de acuerdo al artículo 8o. de la Ley y, en consecuencia, susceptibles de ser reclamados ante las Comisiones Estatales de Derechos Humanos vía queja o ante la Comisión Nacional cuando medie el recurso correspondiente.

El mencionado artículo 8o. de su Ley nos aclara de modo particular que los elementos para que sea válida la intervención de la Comisión Nacional en materia judicial, versan sobre quejas o inconformidades contra las autoridades por conductas de carácter administrativo, excepto las del fuero fede-- ral. Y hace categórica la restricción, al establecer que por ningún motivo po- drá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo.

Enterados de los aspectos fundamentales sobre las restricciones nor- mativas de la Comisión en materia jurisdiccional, explicaremos sus fundadas - razones a continuación:

a) Respecto al Poder Judicial Federal, es debido a que se debe pre- servar su plena independencia al evitar cualquier riesgo que la pueda vulne-- rar, por considerarse como la mayor garantía de la vigencia del Estado de De- recho y en consecuencia para la defensa de la libertad, la dignidad y la segu- ridad jurídica de los hombres, para la consolidación de la democracia.<sup>85</sup>

85. CARPIZO, Jorge. Qué es la C.N.D.H.? ob. cit., p.21.

De fiscalizar su actuación, la Comisión Nacional se convertiría en un superpoder y provocaría un caos en todo el orden jurídico.

b) La Comisión Nacional como cualquier otra instancia pública, no puede reemplazar o duplicar las funciones jurisdiccionales de los órganos que administran justicia en sus diversos niveles jerárquicos. Porque de lo contrario, sería un improvisado supertribunal que estaría por encima del poder judicial e incluso del legislativo.<sup>86</sup>

Debemos confiar en todas aquellas instancias que administran justicia; porque de lo contrario, nos la pasaríamos creando órganos revisores cada vez que dudáramos de su imparcialidad, lo que se convertiría en un círculo vicioso y provocaría la inseguridad jurisdiccional de aquellas instancias en detrimento a la esfera de derecho de todo individuo.

De conformidad con el artículo 8o. de la Ley, la Comisión sí puede conocer de vicios administrativos en los procedimientos judiciales del fuero común, pero sin referirse a las resoluciones jurisdiccionales. Dichos vicios han establecido con su continuidad patrones generalizados de violaciones a derechos humanos. Como por ejemplo, es común que tanto en los procedimientos sumarios como ordinarios en materia penal, se lleven a cabo (por negligencia -- del juzgado) en un mayor tiempo que el legalmente establecido.

De este modo, la Comisión fundadamente puede formular una recomendación para que agilice la causa relativa, de acuerdo a los términos de Ley.

86. Véase: C.N.D.H. "Precisiones sobre algunas opiniones realcionadas con la naturaleza y funciones de la C.N.D.H." C.N.D.H. En la Gaceta de la ----- C.N.D.H., num.21, abril. México, 1992, pp.12-13.

"...el desarrollo actual está haciendo que en el mundo se creen ombudsmen judiciales especializados para conocer sólo vicios o fallas en los -- procedimientos judiciales."<sup>87</sup>

### C. ASPECTO LABORAL.

De acuerdo al artículo 7o. fracción tercera de la Ley de la Comisión Nacional, establece que esta no puede conocer de conflictos de carácter la boral.

Por tales conflictos debemos de entender los suscitados entre un pa trón o varios y uno o más trabajadores, incluso cuando el patrón sea una auto ridad o dependencia federal, estatal o municipal. (Art.20 R.I.)

Las razones por las que no puede conocer en materia laboral son muy evidentes y guardan semejanza con los anteriores casos de incompetencia, a sa ber:

a) El conflicto laboral se da solo entre patrón y trabajador, en el que aún cuando existe un menoscabo a los derechos de los trabajadores, no así existe vilación a los derechos humanos. Aún cuando en el extremo patronal apa rezca una autoridad o servidor público.

b) Dicho conflicto debe ser resuelto según el orden de competencias por los Tribunales del Trabajo.

Pero al igual que en los aspectos anteriores, la decisión de incompetencia de la Comisión en materia laboral no es absoluta, se sigue la misma-

87. CARPIZO, Jorge. Qué es la C.N.D.H.? ob. cit., p.22.

regla general sobre presuntas violaciones a los derechos humanos; es decir, no puede conocer de asuntos jurisdiccionales de fondo pero sí de cuestiones administrativas en la que también se violentan tales derechos, sean conflictos individuales o colectivos ante autoridades administrativas y jurisdiccionales.

Así pues, la Comisión Nacional se convierte en un canal de comunicación entre el trabajador y las autoridades laborales para la solución rápida y efectiva de sus reclamos.

Respecto a las situaciones de incompetencia en materia laboral, se han formulado críticas de organismos no gubernamentales de derechos humanos - (como la Red Nacional de Organismos no Gubernamentales de Derechos Humanos, - la Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos, entre otros) y diputados exigen su inclusión en el ámbito de su competencia. Sus fundamentos se apoyan en la situación de desventaja del trabajo con el capital; en que los derechos del trabajador son derechos humanos y, en que la Comisión debe cumplir con su calidad de universal.<sup>88</sup> A todo esto respondemos con base a lo estudiado, lo siguiente:

Que reconocemos la situación de opresión de la clase patronal sobre la trabajadora; pero no aceptamos que se diga de modo tajante que la Comisión Nacional no interviene contra violaciones a los derechos laborales; sí puede intervenir y lo hace sobre cuestiones administrativas, ya que nunca se han negado como derechos humanos. Quienes le imputan la calidad universal, es necesario que comprendan que no existe órgano alguno que se encargue absolutamen-

88. CAMACHO ROSAS, Alejandro. "Demandan Organismos No Gubernamentales de Derechos Humanos. La Defensa Laboral, Competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos." En Como.Semanario, num. 309, del 6 de enero de 1992. - México, pp.13-14.

te de todas las materias, dada la necesaria especialización para el mayor y mejor tratamiento de éstas.

Prueba de lo anterior es el trabajo desempeñado por la Comisión y - que consta en sus informes, por lo que aquellas imputaciones han quedado sin-sustento y en el olvido.

Finalizamos el presente apartado de incompetencia diciendo, que --- cuando se crea una institución pública con fines específicos con la C.N.D.H. - y es instaurada en la complejidad del aparato administrativo público, es lógi-co que su competencia se encuentre delimitada por los mismos límites legales- y constitucionales de los órganos ya establecidos, para poder preservar una ag-monía de funciones y de relación mutua. Máxime si dicha institución tiene co-mo función, mantener un control del poder desmedido de las autoridades y ser-vidores públicos de carácter federal, en vías de hacer prevalecer el Estado- de Derecho.

De tal modo, no es posible que la Comisión pueda constituirse en -- una autoridad de carácter universal con un poder absoluto, porque sonaría pa-radójico que aquel órgano que coadyuva a controlar el poder público, sea pre-cisamente quien los transgreda arbitrariamente en aras de proteger de manera-"innovadora" los derechos humanos, con el consecuente desequilibrio institu-cional del orden jurídico mexicano y de la misma seguridad jurídica de las -- personas y grupos.

Desde la creación de la Comisión Nacional ha sido muy clara y preci-sa sobre las materias de su incompetencia, no viene a suplir ni duplicar fun-ciones, es un organismo auxiliar en la lucha por una mejor administración pú-blica, de justicia y de procuración de ésta.

Si bien es cierto que existen problemas para alcanzar el respeto y defensa efectiva de los derechos humanos, la solución no consiste en crear -- una instancia universal, sino que se encuentra en el hecho de reformar las -- instituciones ya existentes y de instituir otras que las vengán a reforzar o-- que vengán a controlar nuevas formas de poder, bajo medidas de organización y función eficientes.

Para poder comprender los aspectos de incompetencia de la Comisión Nacional, siempre debemos de tener presente dos premisas:

1. La actual naturaleza jurídica de la Comisión Nacional como om--- budsman.

Por lo que, lo mismo que limita a ésta, lo hace también con aque--- lla y,

2. Ante todo, debe prevalecer con imperio el respeto del orden jurí-- dico de competencias.

La Comisión Nacional lucha por la permanencia del Estado de Derecho y no por transgredirlo.

#### 4. PROCEDIMIENTO DE QUEJAS E INVESTIGACION.

El proceso seguido ante la Comisión Nacional es donde se plasma prin-- cipalmente lo novedoso de la institución y hace positivamente eficaz la defen-- sa y protección contra las violaciones de derechos humanos.

Se aparta de burocratismos y formalismos tradicionales, pues sigue -- la tendencia de procedimientos breves, sencillos y gratuitos; bajo los princi--

pios de inmediatez, concentración y rapidez, como elementos que ayudan a contrarrestar los excesos de la administración pública y de justicia.

Antes de entrar en materia, es necesario conocer las consideraciones siguientes sobre las que hemos apoyado nuestro estudio, a fin de que nuestra comprensión inicie con lineamientos generales del proceso llevado ante la C.N.D.H.

1. En el análisis procedimental, destacamos las ventajas o desventajas de las disposiciones jurídicas ante las violaciones de derechos humanos, a fin de conocer lo innovador y eficaz de su función.

2. Como veremos, el procedimiento de la Comisión Nacional se asemeja a un verdadero proceso, el cual reúne las dos grandes fases que la Ciencia Procesal ha identificado comúnmente: La Instrucción y el Juicio, desarrollados a través de la trilogía procesal respectiva. De esta manera hemos dividido el procedimiento a estudio.

3. La inconformidad, como medio de impugnación, la hemos denominado como segunda instancia del Sistema Nacional no Jurisdiccional de protección de los Derechos Humanos.

4. Hemos ordenado los trámites procedimentales de la misma manera - en que lo hace el Reglamento Interno de la Comisión Nacional, de su Ley hemos obtenido los lineamientos generales para enriquecer la estructura y el contenido de aquel. De igual modo nos han apoyado los acuerdos de su Consejo, como criterios que gozan de la plena validez normativa.

5. Por lo anterior, hemos tratado de concordar las disposiciones jurídicas tanto constitucionales, legales y reglamentarias; así como los acuerdos del Consejo para obtener un estudio jurídico integral y de fácil manejo.

6. Del cumplimiento estricto de los términos y plazos depende en -- parte el éxito de la Comisión Nacional. "En general, los términos que se señalan en la Comisión, a través de su Reglamento Interno o por Acuerdo de su Consejo, están inspirados en la experiencia jurídica de México que representa -- nuestro Juicio de Amparo."<sup>89</sup>

7. La Comisión podrá declinar su competencia ante cualquier peligro o daño que pueda sufrir su autonomía y autoridad moral, por ser elementos vitales para la institución. (Art. 35 de la Ley)

A continuación dividimos el proceso de la Comisión Nacional en sus distintas fases y éstas, a su vez, en los diversos trámites procedimentales:

#### A. INSTRUCCION.

- a) De la presentación de la queja.
- b) De la calificación de la queja.
- c) De la tramitación de la queja.
- d) De la conciliación.

--- De las causas de conclusión de los expedientes de queja.

---

89. C.N.D.H. Comunicado de la Décima Cuarta Sesión del Consejo, lo. de abril - de 1991. p.2, Inciso 7o., Segunda parte.

B. JUICIO.

- a) De las Recomendaciones.
- b) De los Documentos de No Responsabilidad.

C. SEGUNDA INSTANCIA DEL SISTEMA NACIONAL NO JURISDICCIONAL DE PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS.

- a) Del recurso de Queja.
- b) Del recurso de Impugnación.
- c) Disposiciones aplicables a ambos recursos.

D. DE LOS INFORMES.

- a) Anuales y Especiales.

A. INSTRUCCION.

a) DE LA PRESENTACION DE LA QUEJA.

La forma de instar la protección de la Comisión Nacional ante presuntas violaciones de derechos, es a través de la queja.

1. La queja puede ser formulada por cualquier persona de manera directa o indirectamente e incluso por menores de edad, según las circunstancias y necesidades del caso. (Arts.25 de la Ley; 83 R.I.)

2. Las quejas serán de oficio por acuerdo del Presidente de la Comisión y seguirán el trámite de las quejas radicadas a petición de parte. (Arts. 25 de la Ley; 85 R.I.)

La Comisión Nacional trabaja las 24 horas de todos los días, atenta

a recibir y adoptar con rapidez las quejas de su competencia. (Art.28 de la Ley)

Deberán presentarse por escrito o, verbalmente cuando los comparecientes no puedan escribir o sean menores de edad, en caso necesario se asignará un traductor. Asimismo en situaciones urgentes es válido utilizar cualquier medio de comunicación electrónica. (Arts.27 pfo.primer, primera parte y, 29 de la Ley; 78 pfo.segundo R.I.)

Todo escrito de queja deberá contener la firma o huella digital del ocurrente; así como los datos generales de identificación y en su caso, de la persona que haya sufrido la violación de derechos. (Art.78 R.I.)

No se admitirán anónimos, por lo que se deberá ratificar a los tres días siguientes a su presentación o solicitar la confidencialidad de su identidad. De no hacerlo se enviará al archivo, sin perjuicio de que la Comisión pueda conocer de oficio o de que el interesado ocurra nuevamente al haber subsanado las deficiencias. (Arts.27 pfo.primer, parte segunda de la Ley; 79, - 80, 81, R.I. y, véase: Comunicado de la Décima Cuarta Sesión del Consejo, --- abril 10. de 1991, p.2, inciso 5.)

Si es preciso que la queja se aclare, la Comisión podrá requerir --- hasta en dos ocasiones al interesado con un lapso de 30 días entre estas solicitudes, de no hacerlo se enviará la instancia al archivo por falta de interés jurídico. (Arts.89 R.I.; 33 de la Ley)

El plazo para que sean válidamente presentadas las quejas será dentro de un año, contado a partir del inicio de la ejecución de la presunta vio-

lación o cuando el quejoso tenga conocimiento. Hay dos excepciones:

1. Por infracciones graves a los derechos humanos y,
2. Por violaciones de lesa humanidad, cuando tales infracciones --- atenten contra toda una comunidad o grupo social. (Art.26 de la Ley; 84 R.I.)

Esta primera etapa "De la presentación de la queja", contempla los requisitos materiales, temporales, personales y normativos que se deben satisfacer al presentar la instancia, los cuales constituyen las necesarias formalidades para que pueda abrirse el expediente, por abrigar la posibilidad de - que se trate de una presunta violación a derechos humanos.

La etapa que nos confirma con certeza tal presunción se denomina, - "De la calificación de la queja", la que veremos a continuación.

#### b) DE LA CALIFICACION DE LA QUEJA.

Esta segunda etapa procedimental da inicio, cuando la Dirección General de Quejas y Orientación turna la queja a la Visitaduría General respectiva para su calificación, después de recibido, registrado, asignado un número de expediente y se haya acusado recibo. (Art.90 R.I.)

La Coordinación de Procedimientos Internos lo asignará a un Visitador Adjunto, para que en un plazo de 3 días hábiles presente al Director General de la Visitaduría un proyecto de calificación. (Art.91 R.I.)

Con apoyo en tal proyecto dicho Director suscribirá el acuerdo de - calificación, que puede ser:

- I. Presunta violación a derechos humanos. (Arts.93 R.I.; 32 de la Ley)
- II. Incompetencia de la Comisión Nacional. (Art.94 R.I.)
- III. Incompetencia de la Comisión Nacional con la posibilidad de -- realizar orientación jurídica. (Art.25 R.I.)
- IV. Acuerdo de calificación pendiente cuando la queja no reúna los requisitos legales o reglamentarios, o ésta sea confusa. ---- (Arts.92,96,97 R.I.)

Notamos que dicha calificación de la instancia se encuentra estrictamente vigilada y controlada por la Comisión, de modo que pueda dictar convencida legal y objetivamente la resolución correspondiente.

La Comisión Nacional está abierta para recibir quejas por presuntas violaciones de derechos humanos y prefiere allegarse de todas aquéllas que parezcan admisibles, aun cuando después de pasar por su trámite de calificación sólo en parte exista la presunta violación, con el consecuente tiempo y es---fuerzo agotado por la Comisión, pero necesario para la causa.

#### c) DE LA TRAMITACION DE LA QUEJA.

Esta etapa procedimental da inicio después de ser admitida la instancia, en el momento en que la autoridad presuntamente responsable se le pone en conocimiento de la interposición de la queja en su contra. A partir de este momento los acuerdos de trámite que gire la Comisión Nacional para la -- comparecencia o aportación de información a ésta u otras autoridades o servidores públicos, son obligatorios; so pena de que se apliquen las sanciones y-

responsabilidades del Título IV, Capítulo II de la Ley. (Art.43 de la Ley)

En aquel comunicado se le solicitará rinda un informe sobre las imputaciones aludidas en la queja en un plazo de 15 días naturales, el que podrá ser reducido en casos de urgencias. (Arts.34 de la Ley; 99 R.I. y; el --- Acuerdo Especial, de la Sexta Sesión del Consejo, septiembre 3 de 1990)

La autoridad es apercibida de que, de no rendir o retrasar el informe o su documentación, será sujeta a responsabilidad y se tendrán por ciertos los hechos salvo prueba en contrario. (Arts.99 último pfo. R.I.; 38 de la --- Ley; véase 101 R.I.)

Se le girarán hasta 2 requerimientos con un lapso de 15 días entre éstos para la rendición total del informe. De no hacerlo se enviará a un funcionario de la propia Comisión para que efectúen la investigación a fondo, de lo que puede resultar: la violación aludida o, su falta de acreditación.

En el primer caso, procederá una recomendación sin posibilidad de conciliación ni prueba en contrario; así como solicitar las sanciones administrativas para el funcionario responsable.

En el segundo caso habrá lugar de orientar al quejoso. (Art.108 --- R.I.)

La Comisión Nacional con el propósito de evitar prácticas viciosas respecto a la rendición de tales informes de la autoridad, se auxiliará de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para incoar el procedimiento respectivo con la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de

los Servidores Públicos, cuando no se contesten los requerimientos de la Comisión en más de 2 ocasiones diferentes, así como mediante la amonestación pública. (Arts.109,110, véase 102 R.I.)

Las facultades de investigación que goza la Comisión son las siguientes:

- Requerir a las autoridades o servidores públicos presuntos responsables informes o documentos adicionales.
- Solicitar de otras dependencias y particulares todo género de informes y documentos.
- Practicar visitas e inspecciones.
- Citar peritos y testigos.
- Efectuar las acciones necesarias para obtener con certeza la verdad. (Arts.39 de la Ley; 107 pfo. primero R.I.)

Si la autoridad califica con carácter de reservado la documentación requerida, habrá de justificarlo y la Comisión considerará; de no ser suficientes razones, ésta prometerá estricta confidencialidad. (Art.107 pfo.segundo R.I.)

Las investigaciones de la Comisión Nacional dependen de la obtención de un mayor número de evidencias y de todas las pruebas que aporten las partes o las que requiera o recabe de oficio. Estas serán valoradas bajo los principios de la lógica, la experiencia y la legalidad, bajo la condición de estar permitidas por la ley; para que así, sea factible formular una confiable e irrevocable resolución. (Arts.111 R.I.; 41 de la Ley; Comunicado de la Décima Cuarta Sesión del Consejo de la Comisión, del 10. de abril de 1991, -- p.2 inciso 4.)

Además, una circunstancia que respalda el trabajo de investigación es la fe pública de que gozan el Presidente de la Comisión, los Visitadores Generales y Adjuntos en el ejercicio de sus funciones. (Art.106 R.I.)

Un hecho de gran trascendencia es la facultad de solicitar inmediatamente a las autoridades competentes que se dicten las medidas precautorias o cuatelares, a fin de evitar la consumación irreparable de graves violaciones o la producción de daños de difícil reparación. (Arts.99 pfo.segundo R.I.; 40 de la Ley)

El Visitador General la solicitará sin más formalidad a los titulares de las áreas, los que tendrán un plazo de 3 días para comunicar su aceptación. (Arts.112,113 R.I.)

En el caso de que la autoridad notificada niegue o no adopte dichas medidas y, tras la investigación resulten ciertos los hechos, tal desacato constará en la Recomendación para el efecto de hacer valer las responsabilidades respectivas. (Art.114 R.I.)

Cuando la naturaleza del caso lo permita dichas medidas se podrán solicitar por un plazo de 30 días, que es el mismo para que la Comisión se pronuncie sobre el fondo del asuntos. (Art.115 R.I.)

Como hemos visto, el recorrido de una queja en esta fase procedimental inicia con el acuerdo de admisión de la instancia, hasta su total culminación según el caso.

Aclaremos que no hemos agotado esta etapa procedimental, el resto -

ha sido separado y explicado en capítulos particulares debido a la vital importancia de su procedimiento innovador, tal es el caso de la conciliación -- las cuasas de conclusión de las quejas, las Recomendaciones y los Documentos de No Responsabilidad.

#### d) DE LA CONCILIACION.

La conciliación constituye el instrumento por excelencia que puede evitar un conflicto jurídico ante cualquier instancia, por virtud de la avenencia que sobre las pretensiones de las partes se logra.

Por su comprobada eficacia la Comisión Nacional ha instaurado en su procedimiento esta forma de autocomposición, también denominada "amigable composición", lo que ahorra un valioso tiempo y un paciente esfuerzo. Sus efectos son prevenir una violación a derechos o brindar un remedio idóneo cuando ésta ya se ha consumado.

Es por ello que la Comisión desde el momento en que admite la queja, se pondrá en contacto con las autoridades o servidores públicos presuntos responsables para proponerles una justa conciliación de intereses, siempre y cuando prevalezca el respeto a los derechos humanos y que la naturaleza del caso lo permita. (Arts.117,120 R.I.)

Al hablar de que la naturaleza del caso permitirá la proposición de la Conciliación, se refiere a las controversias que no atenten contra los derechos a la vida, a la integridad física o psíquica, o a otras situaciones -- consideradas como graves por el número de afectados o por sus posibles conse-

cuencias. (Art.117 R.I.)

El Visitador General presentará por escrito la propuesta de conciliación a los presuntos responsables, los que tendrán 15 días naturales para emitir su respuesta por escrito y anexar las pruebas correspondientes. (Art. 119 pfo.primerero R.I.)

En caso de aceptar dicha propuesta, la autoridad contará con 90 --- días siguientes para cumplir con lo prometido. De no satisfacer todo el acuerdo o sólo en parte, el quejoso deberá comunicarlo a la Comisión para que en un término de 72 horas hábiles se resuelva la reapertura del expediente y las acciones a que haya lugar. (Art.119 pfo.segundo R.I.)

De no aceptar dicha propuesta, de inmediato se preparará el proyecto de recomendación que corresponda. (Art.121 R.I.)

El trámite conciliatorio es sencillo y de efectos ciertos, pero penosos que el término de 90 días antes de que pueda reclamar el quejoso el no-cumplimiento, es muy largo. Si bien es cierto que la autoridad tiene otras situaciones que atender, también es cierto que la Comisión puede dar un seguimiento continuo sobre la veracidad del cumplimiento y no esperar hasta después de agotado el plazo. La autoridad debe demostrar su preocupación y la justificación del supuesto exceso de trabajo que alega tener, dando prioridad a los problemas de violaciones a derechos humanos y desempeñando su función con eficiencia.

— DE LAS CAUSAS DE CONCLUSION DE LOS EXPEDIENTES DE QUEJA.

Este capítulo contempla dos grandes grupos que integran de modo exhaustivo los casos de los que la Comisión Nacional estrictamente no puede co-

nocer, cuyos fundamentos constitucionales, legales y reglamentarios son determinados. Nos referimos a las causas de conclusión de los expedientes que han sido abiertos (Art.123 R.I.) y, de las hipótesis sobre las que no se puede -- surtir la competencia de la Comisión. (Art.124 R.I.)<sup>90</sup>

Sobre el primer aspecto se establecen 8 causas de conclusión, a saber:

- Por incompetencia de la Comisión Nacional.
- Por no tratarse de violaciones a derechos humanos.
- Por haberse dictado una Recomendación, excepto para los efectos - del seguimiento para su cumplimiento.
- Por haberse dictado un Documento de No Responsabilidad.
- Por desistimiento del quejoso.
- Por falta de interés del quejoso.
- Por existir con anterioridad un acuerdo de acumulación de expe--- dientes. (Art.82 R.I.)
- Por haber llegado a un trámite conciliatorio.

## B. JUICIO.

### a) DE LAS RECOMENDACIONES.

Una de las resoluciones torales que puede emitir la Comisión al final de su procedimiento es la Recomendación; la que constituye junto a su autoridad moral y la publicación, el mayor instrumento de fuerza que justifica de modo especial la naturaleza y labor de la institución para la eficaz pro--

90. Respecto a éste punto (Art.124), véase el inciso denominado de la "Incompetencia" en el presente capítulo.

tección de los derechos humanos.<sup>91</sup>

La Recomendación reclama el resarcimiento del daño causado a los derechos o su prevención y un castigo proporcional al transgresor de la ley.

El momento preciso para su expedición es después de que la Comisión admite una queja, la investiga, valora las pruebas y obtiene los elementos de convicción suficientes para probar las violaciones de derechos que se reclaman. (Art.129; véase: Tesis num.3 de la Décima Segunda Sesión del Consejo, de febrero 4 de 1991, en su pfo.primerero; y Comunicado de la Décima Cuarta Sesión del Consejo, abril 10. de 1992, p.2, inciso 6)

Quien elaborará el proyecto de Recomendación será el Visitador Adjunto sobre los lineamientos del Visitador General, el Director General de Visitaduría o los Directores de Area y, tendrá la obligación de consultar los precedentes sobre casos semejantes. (Arts.130 R.I.; 44 pfo.segundo de la Ley)

Concluido el proyecto lo revisará el Visitador General, adoptadas sus observaciones y consideraciones pasará a su Presidente para otra revisión y autorización. (Arts.44 pfo.tercero de la Ley; 131,132 R.I.)

Las Recomendaciones se componen de las siguientes partes (Art.133 - R.I.):

- Narración pormenorizada de los hechos violatorios de derechos humanos.

---

91. Véase en el presente capítulo el inciso de las "Atribuciones" las características de las Recomendaciones, pág. 108.

- Evidencias que los comprueben.
- La situación jurídica que prevalece.
- Observaciones, adminiculación de pruebas y razonamientos lógico--  
jurídicos y de equidad, que son el basamento para acreditar tales violacio--  
nes.
- Recomendaciones específicas, que son las solicitudes de acción di-  
rigidas a la autoridad, para reparar la violación y de ser corroborada sancio-  
nar a los responsables.

Autorizada por el Presidente, se notificará de inmediato a los res-  
ponsables y se les requerirá que adopten las acciones que resultaron. Así co-  
mo a los quejosos en un plazo de 6 días naturales y se preparará para su pu-  
blicación en la Gaceta de la Comisión, salvo que disponga otra cosa su Presi-  
dente. (Arts.134,135,136 R.I.)

Los responsables tendrán 15 días hábiles para responder si la acep-  
tan o no. Si lo hacen, asumen el compromiso de dar un total cumplimiento y --  
dispondrán de otros 15 días para remitir a la Comisión las pruebas que así lo  
demuestres. En caso de no aceptarla, así se hará del conocimiento de la opi-  
nión pública. Es posible ampliar este último plazo por solicitud razonada que  
justifique la insuficiencia de tiempo. (Arts.137,138 R.I.)

Si la autoridad responsable la acepta, pero no rinde las pruebas de  
cumplimiento en el plazo de 15 días, se entenderá que no se aceptó y la Comi-  
sión manifestará publicamente que la recomendación no fue atendida por la au-  
toridad que violó los derechos humanos. (Art.107 pfo.segundo R.I.)

Un complemento básico para la exitosa protección de la Comisión es-- que ésta no se agota al dictarse una recomendación, sino que el expediente -- continúa abierto única y exclusivamente para el efecto de darle el seguimien-- to y verificación de su cabal cumplimiento. Porque sólo a la autoridad que re-- cibe la recomendación le corresponde investigar lo conducente. (Arts.139,140-- R.I.)

Respecto a las pruebas ofrecidas por las partes, éstas serán entre-- gadas discrecionalmente previa solicitud. (Arts.48 de la Ley; 104 R.I.)

Es importante destacar que en virtud del extremo cuidado y la obje-- tividad de sus actuaciones, es casi imposible una equivocación, por lo que -- las recomendaciones, acuerdos y resoluciones definitivas de la Comisión no -- son recurribles. (Arts.47 de la Ley; 105 pfo.segundo R.I.)

#### b) DE LOS DOCUMENTOS DE NO RESPONSABILIDAD.

La otra resolución que puede emitir la Comisión es el llamado "Docu-- mento de no responsabilidad", el que procederá al demostrarse la no existen-- cia de la supuesta violación a los derechos humanos. (Arts.141 R.I.; 44 pfo.-- primero y 45 de la Ley)

Su formulación y aprobación será, en lo posible, igual que para las recomendaciones. Se notificará a las partes y se publicará. (Arts.142,R.I.; - 50,51 de la Ley; 114 R.I.)

En su caso, la Comisión denunciará penalmente al quejoso por false-- dad de declaración rendida a una autoridad distinta de la judicial. (Art.146-

R.I.)

Las Recomendaciones y los Documentos de No Responsabilidad se refieren a casos concretos, por lo que no es posible que se apliquen a otros asuntos ajenos por simple analogía o mayoría de razón por parte de las autoridades o servidores públicos. (Arts.49 de la Ley; 145 R.I.)

C. SEGUNDA INSTANCIA DEL SISTEMA NACIONAL NO JURISDICCIONAL DE PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS.

El procedimiento de inconformidad constituye un medio de impugnación contra conductas ilegales, equivocadas o irregulares de las Comisiones Estatales (incluso contra las autoridades o servidores públicos estatales por la insuficiencia en el cumplimiento de la recomendación). Será substanciado exclusivamente por la Comisión Nacional como máximo órgano.

Las Inconformidades se substanciarán a través de los siguientes recursos:

- De Queja y,
- De Impugnación.

a) DEL RECURSO DE QUEJA.

Este procede por las siguientes causas (Arts.56 pfo.primerero de la Ley; 148 R.I.):

- I. Por omisiones de las Comisiones Estatales en el tratamiento de una queja y que provoquen un perjuicio grave y,
- II. Por la evidente inactividad en dicha tramitación.

Para su admisión debe satisfacer los requisitos siguientes (Arts.56 de la Ley; 149 R.I.):

- Presentar el recurso ante la Comisión Nacional por el quejoso o agraviado, después de transcurridos 6 meses contados a partir de la fecha de presentación de la queja y,

- Que la Comisión Estatal no haya emitido recomendación o resolución definitiva.

En situaciones urgentes podrá presentarse de modo verbal o por cualquier medio de comunicación, el cual será ratificado en un plazo de 3 días. - (Arts.57 de la Ley; 150 R.I.)

De igual modo que con las instancias de queja, la Dirección General de Quejas y Orientación registrará el recurso, le asignará un número y lo turnará a la Visitaduría General respectiva para su calificación, de la que resultará su admisión, desechamiento o acuerdo de pendiente. (Arts.151-153 R.I.)

De ser admitido, la Comisión Estatal tendrá que presentar su informe y las pruebas en un plazo de 10 días hábiles, de no hacerlo se presumirán ciertos los hechos, salvo prueba en contrario. (Arts.58 de la Ley; 154 R.I.)-

La Comisión Nacional analizará los agravios hechos valer por el quejoso, así como del informe y de las pruebas de la Comisión Estatal recurrida. Excepcionalmente solicitará más evidencias para mejor proveer. (Art.155 R.I.)-

La Comisión Nacional deberá resolver tal recurso en un término que no exceda de 60 días. Su resolución final versará en una Recomendación o Docu

mento de No Responsabilidad o Acuerdo de atracción de la queja. (Arts.59,60 - de la Ley; 156,157 R.I.)

Dicho Acuerdo de atracción consiste en que la Comisión Nacional se allegue una queja competencia de los órganos estatales, cuya presunta violación a derechos humanos se considere de especial gravedad y se encuentre bajo cualquiera de las siguientes circunstancias:

- Ante la inactividad de la Comisión Estatal.
- Cuando la queja se presente originalmente ante la Comisión Nacional o,
- Que por la importancia de la presunta violación trascienda el interés estatal o nacional. (Arts.60 de la Ley; 156 R.I.)

De tal modo que la Comisión Nacional continúe el trámite hasta su total conclusión.

#### b) DEL RECURSO DE IMPUGNACION.

Este recurso procede contra los siguientes supuestos (Arts.61 de la Ley; 158 R.I.):

- I. Por las resoluciones definitivas de las Comisiones Estatales;-
- II. Por las Recomendaciones de las Comisiones Estatales en que no se reparen satisfactoriamente las violaciones sufridas;
- III. Por el deficiente incumplimiento a una Recomendación emitida por una Comisión Estatal por parte de la autoridad o servidor público a quien fue dirigida, y
- IV. Excepcionalmente por los acuerdos de las Comisiones Estatales-

cuando violen ostensiblemente los derechos humanos de los quejosos.

Los requisitos para admitir el recurso de Impugnación son (Art.159-R.I.):

- Que se presente directamente ante la Comisión Estatal correspondiente. (Art.63 de la Ley)

- Los legitimados para interponerlo serán los que consten como quejosos o agraviados en el expediente respectivo. (Art.64 de la Ley)

- Deberá presentarse en un plazo de 30 días naturales. (Art.63 de la Ley)

Una vez que lo recibe la Comisión Estatal, si cumple con los requisitos de forma, tendrá hasta 15 días para enviarlo a la Comisión Nacional para su substanciación. (Arts.63 de la Ley; 161,162 R.I.)

La Comisión Nacional al recibirlo verificará su procedencia, de ser admitido requerirá a la Comisión Estatal o a la autoridad o servidor público remita los informes y pruebas que justifiquen su conducta en un plazo de 10 días naturales, de no hacerlo se presumirán ciertos los hechos salvo prueba en contrario.

La Comisión Nacional examinará la legalidad de la recomendación o de la insuficiencia de la autoridad en el cumplimiento de ésta. Excepcionalmente se abrirá un período probatorio para mejor proveer. (Art.65 de la Ley)-

La recepción, la admisión y la investigación del recurso de Impugnación se apegará a lo señalado para el recurso de Queja. (Arts.151,152 R.I.)

La Comisión Nacional al concluir el procedimiento de impugnación gozará de un plazo de 60 días hábiles para emitir su resolución, la que podrá ser (Arts.66 de la Ley; 166 R.I.):

- De confirmación de la resolución definitiva.
- De modificación de la recomendación, con la formulación de otra al organismo local.
- La declaración de suficiencia o, insuficiencia en el cumplimiento de la recomendación.

c) DISPOSICIONES APLICABLES A AMBOS RECURSOS.

- El trámite de ambos recursos debe ser breve y sencillo. (Arts.4o., 58 de la Ley)
- La expedición de recomendaciones por parte de la Comisión Nacional se sujetará al control de seguimiento para su cumplimiento. (Art.168 R.I.)
- Las resoluciones producto de un recurso de Queja o Impugnación no admiten recurso alguno. (Arts.55 de la Ley; 169 R.I.)
- Las Comisiones Estatales contarán con un plazo de 15 días hábiles para informar sobre el cumplimiento de la resolución emitida por la Comisión Nacional y en otros 15 se rendirán las pruebas que así lo acrediten. De no hacerlo incurrirá en responsabilidad y la Comisión Nacional atraerá el asunto para la investigación y expedición de la resolución que resulte.

Hasta aquí concluimos el estudio de los recursos que contempla el proceso de la Comisión Nacional y sólo nos queda decir que la protección de tipo moral que reciben los derechos humanos a nivel de las entidades federativas es asegurada cabalmente por estos medios impugnatorios lo que le da mayor

seriedad a la institución y confianza a la sociedad; así como recelo, alteración y hasta escepticismo por parte de las autoridades y servidores públicos.

Quien exige legalidad en los actos públicos, debe dar ejemplo con su cumplimiento.

#### D. DE LOS INFORMES.

##### a) ANUALES Y ESPECIALES.

Los informes que rinde la Comisión Nacional se encaminan a informar a la opinión pública de modo claro y preciso, sobre su actuación en torno al compromiso asumido por la defensa y protección de los derechos humanos, para que la transparencia de sus funciones influya en la credibilidad de la sociedad e incluso del gobierno mismo.

Su Presidente es el encargado de enviar el informe anual al Congreso de la Unión y al titular del Ejecutivo Federal; así como difundirlo ampliamente entre la sociedad para su pleno conocimiento. (Arts.52 de la Ley; 172-R.I.)

La Comisión Nacional también podrá emitir informes especiales cuando por la importancia y gravedad del caso se considere necesario comunicar sobre los alcances obtenidos, las dificultades para su investigación y los resultados. (Art.174 R.I.)

La autonomía e independencia funcional de la Comisión Nacional aplicada en la elaboración de sus informes, asegura la certeza de las imputaciones a las autoridades o servidores públicos violatorios de derechos humanos y rebeldes a cumplir con las recomendaciones que se les ha dirigido. (Art.54 de

la Ley)

Por la vital importancia del procedimiento seguido ante la Comisión Nacional, a continuación presentamos diversas consideraciones sobresalientes que particularizan su tramitación:

- La naturaleza de la Comisión Nacional como Ombudsman se hace presente en su procedimiento, lo que junto a la publicidad de sus informes es lo que singulariza la protección de los derechos humanos y viene a innovar el orden jurídico mexicano.

- Este procedimiento simplificador se sujeta a los principios de inmediatez, concentración y rapidez.

- El proceso de la Comisión se presta a la división formal que debe cumplir un verdadero proceso e incluso contempla el principio de impugnación, lo que brinda seguridad a sus actuaciones y formaliza sus efectos.

- Todas las personas sin restricción de ninguna especie, tendrán -- acceso inmediato a la Comisión Nacional para obtener la protección y defensa de sus derechos. No solo las víctimas son los agraviados, sino de modo indirecto lo es también la sociedad misma.

- La queja presentada ante la Comisión es una acción complementaria de otras instancias competentes, como los mismos tribunales tradicionales. De dicha simultaneidad de instancias debe resultar una más rápida y efectiva -- atención.

- La Comisión está comprometida ante toda queja que se presente y -- su avance procedimental depende de la tramitación expedita que ésta desarrolle y, además, de la movilidad que del expediente se haga en lo que respecta al interés del quejoso.

- Las autoridades y los servidores públicos e incluso los particula

res, están obligados a cooperar en todo aquello que la Comisión necesite para cumplir con su función.

- La capacidad de investigación que extiende la Comisión es sobresaliente, sus acciones gozan de fe pública y están abiertas a cualquier forma - que les auxilie a obtener el mayor conocimiento de la verdad para emitir con certeza sus resoluciones.

- Los términos y plazos procedimentales otorgados a las autoridades o servidores públicos exigen un cumplimiento veraz y oportuno.

- Sus medidas procedimentales evitan prácticas viciosas por parte - de la autoridad que tiende a eludir sus obligaciones participativas con la Comisión.

- Una medida esencial en todo procedimiento que protege los derechos humanos, es el hecho de solicitar medidas precautorias o cautelares, la Comisión las requerirá a fin de evitar la consumación irreparable de violaciones graves o la protección de daños de difícil reparación. Por lo que su falta de regulación burlaría la adopción inmediata de la presunta violación, lo que la haría ineficiente.

- La recomendación tiene semejanza a una sentencia acusatoria sobre la acreditación de la presunta violación y, la posición que asuma nunca podrá ser negociada por la autoridad destinataria, aun cuando no coincidan sus resultados al término de las investigaciones recomendadas por la Comisión.

- Su formal seguimiento procura un cumplimiento oportuno, lo que -- evita que la recomendación se olvide con el tiempo y provoque la inoperancia de la institución misma.

- El principio de inconformidad le asegura al quejoso una revisión de las actuaciones de las Comisiones Estatales, a fin de cumplir con la legalidad de su proceder, como una segunda oportunidad para hacer valer la presun

ta violación reclamada.

- Los informes de una autoridad moral necesariamente deben ser públicos, mantenerlos en secreto traería como consecuencia su rotunda ineficacia.

En síntesis, a lo largo de tales consideraciones hay tres ideas predominantes e interdependientes: innovación, simplificación y eficacia. Es decir, el procedimiento innovador y simplificador que aplica la Comisión Nacional se instaura de tal modo, que la eficacia sea una imperiosa necesidad por alcanzar de modo progresivo una mayor cobertura por la salvaguarda de los derechos humanos, en lo que hace a su competencia. De tal modo, que la autoridad moral se consagre en una forma de poder y de respeto.

##### 5. FUERZA DE SUS RESOLUCIONES.

La capacidad de poder que genera una autoridad o servidor público - conforme a la ley, es proporcional al grado de acatamiento de sus mandamientos por parte de los particulares y de las mismas entidades públicas. La Comisión Nacional no es la excepción.

La fuerza de las resoluciones de la Comisión Nacional es esencialmente moral y eso le basta. Se establece como la institución que viene a consolidar este poder disuasorio y que ha provocado reformas substanciales a la Constitución Federal, que la han colocado a un nivel de respeto y colaboración por parte de las instancias tradicionales de justicia. Recordemos que no es el remedio a todos los males, pero sí un complemento idóneo de protección y defensa de los derechos humanos.

Si la fuerza moral es indispensable en la aplicación de sus resoluciones, también es imprescindible su facultad de imponer obligaciones a las autoridades y servidores públicos a través de sus peticiones, en el tratamiento de quejas e inconformidades, con la finalidad de apoyar su operatividad -- funcional.

Ambas fuerzas deben funcionar de modo interdependiente, porque si bien es cierto que para dictar sus resoluciones y recordatorios lo hace investida con una autoridad moral; también lo es, que para obtener los elementos de convicción sobre tales resoluciones, es menester que durante la tramitación de las quejas, sus acuerdos y resoluciones de colaboración se impongan -- con obligatoriedad a las autoridades e incluso a los particulares. Su desacato dejará a la Comisión Nacional en libertad de denunciar o demandar su proceder ante las autoridades competentes, con fundamento en el capítulo "De la -- Responsabilidad de las Autoridades y Servidores Públicos" de su Ley.

El poder imperativo es un auxiliar de la fuerza moral, en tanto no desvirtúe la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional como Ombudsman.

En este apartado solo estudiaremos su fuerza moral y en el siguiente inciso de nuestro capitulado lo avocaremos a su facultad de imponer obligaciones.

La fuerza moral necesita a su vez de 2 condiciones indispensables -- que le sirvan de complemento: la publicidad de sus resoluciones y la credibilidad ante la sociedad. Y es este factor de confianza el que regula el grado de impacto que provoca ante la sociedad y el propio gobierno al conocer sus -- resultados.

El impulso de ambas condiciones no depende exclusivamente de la Co

misión; sino que, por un lado, la democracia del país hace factible la autonomía e independencia funcional de la institución, lo que por sí solo motivará la credibilidad ante el individuo. Por otro lado, sobre la cuestión publicitaria, el Dr. Jorge Carpizo ha dicho a los medios de comunicación:

"...como Ombudsman, los que laboramos en la Comisión Nacional realizamos el cincuenta por ciento del trabajo; ustedes, al informar objetivamente y bien, hacen el otro cincuenta por ciento".<sup>92</sup>

Así pues, nos damos cuenta de la gran relevancia que significan las condiciones de publicidad y credulidad para conseguir una seria protección de los derechos humanos. La ausencia de la primera debilitaría su fuerza moral y la segunda, violentaría sus principios fundamentales condenándola a su extinción.

Aunque la recomendación sea una mera propuesta crítica, su publicidad ante el pueblo y el gobierno la convierten en arma de presión, cuyos efectos son formativos por su contenido objetivo y, consecuentemente de prevención a violaciones de derechos humanos.

"Sin la potestad de ejecutar por sí mismo -no puede aplicar de modo coercitivo sus =recomendaciones=, =reproches=, =recordatorios=, =advertencias=, etcétera- los ombudsman (sic) cuentan con armas formidables para imponerlas indirectamente, como lo es la de la =publicidad= dada =oficialmente= a sus decisiones incluso en la prensa diaria, si lo estima el caso, y la de publicar asimismo los =informes Anuales= que deben presentar a los respectivos-

---

92. CARPIZO, Jorge. Algunas Reflexiones sobre el Ombudsman y los Derechos Humanos. C.N.D.H. México, 1992, p.19.

Parlamentos".<sup>93</sup>

Como hemos visto, los elementos que auxilian a la fuerza moral son: la potestad de imponer obligaciones, la publicidad de sus resultados y la confianza ganada ante el ciudadano, los que dotan a la Comisión Nacional de respeto y le dan un lugar importante ante las fuerzas que gozan de plena facultad jurisdiccional. La inexistencia de uno solo, provocaría un desequilibrio y haría difícil el cumplimiento del encargo que se le ha confiado.

#### 6. OBLIGACIONES DE LAS AUTORIDADES Y SERVIDORES PÚBLICOS.

La participación de las autoridades y servidores públicos con la Comisión Nacional, en la tramitación de quejas por conductas presuntamente violatorias de derechos humanos, tiene una vital importancia para lograr una eficiente atención. Tal necesidad se ve reflejada tras la reforma a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 27, fracción XXI, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1991.

Dicha reforma no solo establece la obligación de cumplir con las solicitudes de la Comisión Nacional (como institución que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos), sino que este auxilio debe darse de modo oportuno y veraz, características acordes a sus consignas anti-burocráticas e informales. Fue precisamente con la creación de la Comisión Nacional, la que originó la promoción de esta medida que ha favorecido por igual a las Comisiones Estatales.<sup>94</sup>

93. FAIREN GUILLEN, Víctor. El Defensor del Pueblo. Ombudsman. T.I. (Parte General). Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, España. 1982, p.47...

94. Véase en el capítulo 3 del presente trabajo, lo relativo a la Reforma de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El artículo 43 de la Ley de la Comisión Nacional, es categórico al establecer que sus acuerdos de trámite son obligatorios para las autoridades y servidores públicos, dirigidos a lograr su comparecencia, la aportación de información y de documentos. Dicha disposición se encuentra apoyada por el Título IV, denominado: "De las Autoridades y los Servidores Públicos", integrado por dos capítulos: el primero se dirige a sus obligaciones y colaboración; el segundo, es relativo a las medidas de responsabilidad de que pueden ser acreedores por su desobediencia.

En el primer capítulo la Ley impone obligaciones y deberes de colaboración, los que a continuación explicamos respetando dicha división:

a) OBLIGACIONES:

- Las autoridades y servidores públicos implicados en los asuntos de la Comisión Nacional o que por sus funciones puedan brindar información o documentos pertinentes, deberán cumplir con sus peticiones.

La misma obligación tendrán las autoridades y servidores públicos - locales y municipales en los casos de inconformidad. (Art.67 de la Ley)

Si la información o documentación se estima con carácter reservado, la autoridad expresará sus razones, las que serán consideradas por la Comisión Nacional y así, podrá solicitarlas bajo estricta confidencialidad. (Art. 68 de la Ley)

b) COLABORACION:

- Las autoridades y servidores públicos tienen el deber de colaborar en el ám

bito de competencia de la Comisión Nacional.

Una de las posibles formas de colaboración es a través de la celebración de convenios o acuerdos con aquellas autoridades, para que puedan ser utilizadas de receptoras de quejas y denuncias de competencia federal y enviadas de inmediato a la Comisión. (Art.69 de la Ley)

Por lo anterior, cuando existe una violación de derechos humanos, - invariablemente es la autoridad pública quien tiene en su poder la mayor evidencia en relación a la que posee el quejoso. Por tanto, debe presentarse de modo oportuno y veraz, para que de igual manera pueda examinar y resolver la Comisión.

El Dr. Carpizo en su obra, Algunas Reflexiones sobre el Ombudsman y los Derechos Humanos, resume las ideas de Colin T. Reid, de la siguiente manera:

"...para el éxito del Ombudsman es indispensable la colaboración de las autoridades y su compromiso con el régimen democrático".<sup>95</sup>

Como observamos, si las peticiones de la Comisión Nacional no fueran obligatorias, su protección adolecería de innoperante.

Las relaciones de las autoridades y los servidores públicos con la Comisión, deben ser de entendimiento y colaboración mutua, nunca de hostilidad.

---

95. CARPIZO, Jorge. Algunas Reflexiones sobre el Ombudsman... ob. cit., p.9.

## CAPITULO 5

INFORMES PUBLICOS DE LABORES DE LA C.N.D.H.  
(Proyección Social)

## I. ESTUDIO GLOBAL DE LOS RESULTADOS DEL PROGRAMA DE QUEJAS Y EVALUACION DE SU EFICACIA GRADUAL.

Antes de iniciar el presente estudio y para obtener una más y mejor comprensión de su contenido, es menester precisar previamente ciertas consideraciones operativas muy importantes, las que establecemos a continuación:

1.- La Comisión Nacional cuenta con 20 programas de trabajo, de los cuales exclusivamente abundaremos con detalle en el Programa de Quejas, por materializarse en su organización y funcionamiento el concepto innovador de la institución y ser su centro de operación. Del resto de los programas reconocemos su importante labor y solo hemos apuntado sus datos más sobresalientes en la segunda parte del presente capítulo.

2.- A fin de desarrollar nuestro análisis con el debido orden, lo hemos estructurado de igual manera que el más reciente informe de la Comisión Nacional (mayo 1993), para no desvirtuar su unidad y conservar su método.

3.- Los tres años de trabajo de la Comisión Nacional, están comprendidos en cuatro informes semestrales y uno anual, los que integran los dos años de labores de la misma, y que comprenden los períodos y fechas siguientes:

--- PRIMER AÑO. Primer Informe Semestral: junio - diciembre 1990.

Segundo Informe Semestral: diciembre 1990 - junio 1991.

--- SEGUNDO AÑO. Tercer Informe Semestral: junio - diciembre 1991.

Cuarto Informe Semestral: diciembre 1991 - junio 1992.

— TERCER AÑO. Informe Anual: mayo 1992 - mayo 1993. (Comprende el quinto y sexto semestres)

4.- Las fuentes de información que han nutrido a nuestro análisis - son amplias y precisas, a saber:

- a) Los 4 informes semestrales y el anual, así como sus anexos.
- b) (INFORME) CANO VALLE, Fernando. C.N.D.H. Síntesis de Dos Años de Trabajo (Junio 1990 - junio 1992). C.N.D.H. México, 1992.
- c) (INFORME) C.N.D.H. Principales Actividades de la C.N.D.H. Durante su Quinto Semestre de Existencia: junio - noviembre 1992. C.N.D.H. México, 1992.
- d) (INFORME) C.N.D.H. Dos Años y Medio en Cifras: Junio 1990 - Noviembre 1992. C.N.D.H. México, 1992.
- e) Diversas Gacetas de la C.N.D.H.

Los informes de los incisos b y d, se destacan por sus diversos cuadros y gráficas, pero se tuvo que actualizar la información hasta el tercer año de actividades, por lo que al evaluar los avances del tercer año, debemos de considerar que en sus cifras están comprendidos dos semestres.

Por los mismo de la diversidad de las fuentes informativas y del complemento de que fueron objeto, ya sea para completarlas o para elaborar otras relaciones de datos, optamos por no indicar a cada momento la fuente de datos respectiva.

## A. TOTAL DE QUEJAS RECIBIDAS.

La relación general sobre la situación del Programa de Quejas, en cuanto al concepto de quejas recibidas durante los tres años de servicio de la Comisión Nacional, constituye un dato significativo para saber qué tan amplio es su acceso? Y a su vez en qué medida las personas ocurren a su protección?

En el segundo informe semestral de la Comisión Nacional se hace una pregunta: qué tanto es el volumen de quejas recibidas? La respuesta, según la Comisión, solo puede aproximarse al comparar las cifras de otros ombudsmen, las que comprenden períodos anuales.<sup>96</sup> Nosotros nos acogemos a tal consideración para responder a nuestras interrogantes y así poder valorar a nuestro juicio los resultados.

## QUEJAS RECIBIDAS

| SEMESTRE       | QUEJAS RECIBIDAS * |
|----------------|--------------------|
| Primero        | 1343**             |
| Segundo        | 1913               |
| Tercero        | 2485               |
| Cuarto         | 4503               |
| Quinto y Sexto | 8793               |
| T O T A L      | 19,037             |

\* Se refiere al total de quejas recibidas en el ejercicio que se indica, sin tomar en cuenta aquellos que se encontraban en trámite o pendientes de calificación provenientes de períodos anteriores.

\*\*Se incluyen 205 expedientes de la entonces Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.

96. C.N.D.H. Segundo Informe Semestral. Dic. 1990 - junio 1991. C.N.D.H. México, 1991, pp.61-62.

La C.N.D.H. en el primer año recibió 3,256 quejas; en el segundo, - 6,988 y, en el tercero 8,793, lo que suma un total de 19,037 quejas, con un promedio anual de (6,345).

"En promedio, anualmente, el Ombudsman en Australia recibe 15,000 - quejas; el Mediador en Francia 6,000; el Comisionario Parlamentario en el Reino Unido de Gran Bretaña 4,000; el Ombudsman en Suecia 3,500; el Defensor de la Justicia en Portugal 2,200; el Ombudsman en Dinamarca 1,700.

El Defensor del Pueblo en España en 1983, primer año de su ejercicio, recibió 30,673 quejas; en 1984, 24,500; en 1989, 24,000. Ha recibido un promedio anual de 21,000".<sup>97</sup>

La Comisión Nacional aclara que los números no son definitivos, -- que existen otros factores como la dimensión de la población, el nivel de educación y cultura, la tradición en el respeto de los derechos humanos, reiteración de quejas sobre una misma violación, su competencia y el libre u obstaculizado acceso a la institución.

Al estimar las cifras y consideraciones anteriores, podemos afirmar que cada vez la Comisión obtiene el éxito deseado, que su frecuencia en la -- captación de quejas sigue la firme tendencia de avanzar progresivamente en -- virtud de su informal y antiburocrático acceso. Dicha apreciación debe valorar 3 cuestiones principales:

PRIMERA.- La institución es todavía muy joven en comparación de la -- mayoría de aquellos ombudsmen ya tradicionales.

---

97. Idem.

SEGUNDA.- La existencia de instancias jurisdiccionales a donde acudir por violaciones a los derechos humanos es diversa, así como de organismos especializados y ONGs.

TERCERA.- Recordemos que en su tercer año de existencia entraron en funcionamiento casi la totalidad de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, lo cual hace disminuir de manera considerable la percepción de quejas locales.

Es un hecho que la existencia de la Comisión Nacional se ha difundido y expandido notablemente, pero es proporcional al conocimiento de la sociedad civil, sobre cuál es su naturaleza, competencia y sus alcances en la protección de los derechos humanos? Pregunta que nos contestaremos cuando veamos los resultados de la calificación de las quejas de la Comisión.

a) QUEJAS DE CARACTER INDIVIDUAL E INDOLE COLECTIVO.

| SEMESTRE       | QUEJAS INDIVIDUALES | QUEJAS COLECTIVAS* | TOTAL  |
|----------------|---------------------|--------------------|--------|
| Primero        | 827                 | 516                | 1343   |
| Segundo        | 1314                | 599                | 1913   |
| Tercero        | 1646                | 839                | 2485   |
| Cuarto         | 3140                | 1363               | 4503   |
| Quinto y Sexto | 6527                | 2266               | 8793   |
| T O T A L      | 13,454              | 5,583              | 19,037 |

\* Aquí los presuntos agraviados son dos o más personas.

La relación de los resultados de cada ejercicio y la suma global del número de quejas recibidas tanto de carácter individual (13,454) como índole -

colectivo (5,583), siguen un firme y pleno orden ascendente.

Las quejas individuales equivalen al 70.67% del total de quejas recibidas (19,037), y las colectivas representan el 29.32%.

Lo anterior nos muestra la decidida confianza que se busca depositar en la Comisión Nacional, como nueva esperanza en la solución de sus problemas, particularmente por los sectores colectivos cuyas pretensiones representan la voluntad de grupos y comunidades de personas que han sufrido un agravo en sus derechos humanos.

b) NUMERO TOTAL DE PRESUNTOS AGRAVIADOS.

Los datos siguientes completan la información del inciso anterior.

| SEMESTRES      | QUEJAS RECIBIDAS | PRESUNTOS AGRAVIADOS* |
|----------------|------------------|-----------------------|
| Primero        | 1343             | 3500                  |
| Segundo        | 1913             | 4090                  |
| Tercero        | 2485             | 5698                  |
| Cuarto         | 4503             | 9132                  |
| Quinto y Sexto | 8793             | 18986                 |
| T O T A L      | 19,037           | 41,406                |

\* Sobre algunos expedientes es imposible hacer tal cuantificación debido a la naturaleza de la colectividad agraviada (ejidos, comunidades indígenas, centros penitenciarios, etc.)

Es muy interesante observar la tendencia progresiva del número de personas que ocurren a la Comisión Nacional, que aún cuando es aproximado, -- sus avances en cada ejercicio han sido muy importantes. De 3,500 agraviados -- reportados en el primer semestre, en el cuarto se atendieron 9,132, con una -- diferencia de 5,632 personas; mejor aún, al rendir su primer informe anual -- (quinto y sexto semestres) se creció dicha cantidad en más del 100%, lo cual -- hace suponer que para el próximo ejercicio las cifras se incrementarán a más -- del doble.

La razón de esta positiva evolución de números se debe al impacto -- que ha ocasionado su creación y por sus logros alcanzados e informados a la -- opinión pública, lo que ha divulgado su existencia y ganado poco a poco la -- confianza del ciudadano.

Con independencia del número de quejas procedentes, por el simple -- hecho de que la Comisión Nacional lleve el término "Derechos Humanos", el individuo por intuición se acerca a ella y la interpreta como el medio que remediará las injusticias que se padecen.

c) PROMEDIO DE QUEJAS RECIBIDAS POR DIA.

| SEMESTRE       | QUEJAS RECIBIDAS | QUEJAS POR DIA* | AUMENTO DE QUEJAS---<br>DIARIAS, EN RELACION<br>AL PERIODO ANTERIOR. |
|----------------|------------------|-----------------|--|
| Primero        | 1343             | 7.35            | ---  |
| Segundo        | 1913             | 10.48           | 3.13   |
| Tercero        | 2485             | 13.61           | 3.13   |
| Cuarto         | 4503             | 24.67           | 11.06  |
| Quinto y Sexto | 8793             | 24.09           | -0.58  |

\* Incluye sábados y domingos, así como días festivos.

Curiosamente del primero al segundo semestre y de éste al tercero, el aumento de quejas diarias a su término resultó la misma cantidad (3.13), en virtud de haberse recibido 7.35 instancias en el primero, 10.45 en el segundo y 13.61 en el tercero.

El cuarto semestre obtuvo el mayor número de quejas recibidas por día con 24.67, su diferencia fue de 11.06 en relación con el ejercicio anterior. El quinto y sexto semestres sufrieron juntos un inesperado desenso y su cifra se colocó por debajo del cuarto semestre con solo 24.09 instancias, cuya diferencia con este período fue de -0.58 quejas recibidas por día.

La disminución de quejas recibidas por día en el quinto y sexto semestres es producto de una baja significativa del total de instancias obtenidas en el período, si tomamos en consideración que el anterior ejercicio se refiere solo a un semestre, que si lo multiplicamos por 2 para completar el año alcanza una cantidad de 9,006 quejas, en comparación con el tercer año -- que solo alcanzó 8,793.

Es posible que la diferencia anterior sea producto del inicio de funciones de la mayoría de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, cuyo número de instancias que ya no captó la Comisión Nacional en el último año se puede calcular como significativo. Así como de otros organismos especializados.

B. LOS DIVERSOS ESTADOS EN QUE PERMANECIERON LAS QUEJAS TRAS LA CONCLUSION DE CADA EJERCICIO.

a) QUEJAS EN TRAMITE.

| SEMESTRE         | TOTAL DE QUEJAS* | EN TRAMITE | PORCENTAJE |
|------------------|------------------|------------|------------|
| Primero          | 1343             | 746        | 55.54%     |
| Segundo          | 2859             | 1493       | 52.22%     |
| Tercero          | 4308             | 2275       | 52.80%     |
| Cuarto           | 6919             | 1952       | 28.21%     |
| Quinto y Sexto   | 10804            | 2281       | 21.11%     |
| <b>T O T A L</b> | <b>26,233</b>    |            |            |

\* Para una mejor aproximación de nuestra evaluación, hemos tomado en cuenta - el número de quejas rezagadas (por estar pendientes de calificación o en -- trámite) y las recibidas en cada período que se informa, por lo que realmente solo se han recibido (19,037).

En los tres primeros semestres de actuación de la Comisión Nacional, las quejas en trámite se constituyeron en un serio problema, pues en promedio un 53% de quejas quedaban afectadas por tal concepto. Esto nos sirve como indicador del grado de dilación por parte de las autoridades en contestar las solicitudes de colaboración de la Comisión y que afectó el libre tránsito de su función; a lo cual, también debemos de sumar el tiempo necesario que -- utiliza la Comisión en el desarrollo de sus trámites internos para el despliegue de su protección. Lo anterior implica tiempo en detrimento del presunto - agraviado.

El período más favorable lo fue el cuarto semestre, su porcentaje -

por concepto de quejas en trámite disminuyó a un 28.21% del total de quejas - asignadas (6,919) y, mejor aún en el tercer año, donde se obtuvo el 21.11% de (10,804). Mientras el total de quejas recibidas en cada período va en aumento a más del 50% respecto al ejercicio anterior, las quejas en trámite en estos- 2 últimos ejercicios han disminuido en igual promedio, lo que representa los- esfuerzos de la Comisión para abatir los altos porcentajes en trámite.

La razón de que en el quinto y sexto semestres haya disminuido el - número de quejas en trámite lo puede ser la entrada en vigencia de su Ley, la que prevee un capítulo de responsabilidad penal y administrativa de las auto- ridades y servidores públicos, por incumplimiento de sus obligaciones y debe- res de colaboración frente a la institución.

b) QUEJAS PENDIENTES DE CALIFICACION POR FALTA DE INFORMACION DEL QUEJOSO.

| SEMESTRE         | TOTAL DE QUEJAS* | PENDIENTES DE CALIFICACION | PORCENTAJE |
|------------------|------------------|----------------------------|------------|
| Primero          | 1343             | 200                        | 14.89%     |
| Segundo          | 2859             | 330                        | 11.54%     |
| Tercero          | 4308             | 141                        | 3.27%      |
| Cuarto           | 6919             | 59                         | 0.85%      |
| Quinto y Sexto   | 10804            | 130                        | 1.20%      |
| <b>T O T A L</b> | <b>26,233</b>    |                            |            |

\* Para su estimación, también se incluyeron las quejas rezagadas y las recibidas en cada ejercicio.

La responsabilidad en el cumplimiento de éste inciso está a cargo - del quejoso, cuya función es impulsar la protección de los derechos humanos a-

través de la aportación de información y/o documentos suficientes a la Comisión Nacional para su rápida calificación e inmediato tratamiento y conclusión. Lo cual, también nos sirve como medio indicador para saber, qué tanto es el desinterés del quejoso por continuar la tramitación de su instancia?

En relación a los tres años de trabajo de la Comisión, en términos generales la participación del quejoso ha sido decidida. Destaca el tercer semestre con solo el 3.27% de quejas pendientes de calificación por falta de información; al cuarto con un 0.85%, así como el quinto y sexto con solo el 1.20%.

Lo anterior representa una constante disminución del carácter apático del quejoso por agilizar los trámites de su instancia, porque la mayoría está convencida de que le corresponde la razón.

c) QUEJAS CONCLUIDAS.

| SEMESTRE         | TOTAL DE QUEJAS* | QUEJAS CONCLUIDAS | PORCENTAJE |
|------------------|------------------|-------------------|------------|
| Primero          | 1343             | 397               | 29.56%     |
| Segundo          | 2859             | 1036              | 36.23%     |
| Tercero          | 4308             | 1892              | 43.91%     |
| Cuarto           | 6919             | 4908              | 70.93%     |
| Quinto y Sexto   | 10804            | 8393              | 77.68%     |
| <b>T O T A L</b> | <b>26,233</b>    | <b>16,626</b>     |            |

\* Incluye quejas rezagadas, más las recibidas en el período respectivo.

Es satisfactorio saber que de las 19,037 quejas recibidas durante -

los tres años de funciones de la Comisión Nacional, se han concluido 16,626;- es decir, el 87.33% de los asuntos han sido atendidos y concluidos. Desglosaremos tales conceptos:

La relación de quejas concluidas muestra una tendencia de pleno incremento, del 29.56% sobre el total de quejas asignadas en el primer semestre (1,343), en el quinto y sexto períodos alcanzó el 77.68% de (10,804).

Del primer semestre al segundo y de éste al tercero, la diferencia de quejas concluidas conserva un promedio de 747.5 instancias.

Tanto el cuarto, como el quinto y sexto semestres han obtenido los mejores resultados con el 70.93% y el 77.68% de quejas concluidas en el ejercicio, respectivamente. Incluso en el cuarto semestre se alcanzó el 109% de quejas finalizadas, sobre el número de instancias nuevas recibidas en el período (4,503).

De lo observado, en principio diremos que es notable el incremento de quejas concluidas, pero para valorar con mayor precisión tal situación, debemos estimar los resultados de los diversos conceptos de conclusión para saber en qué medida la Comisión Nacional ha concluido las quejas que han sido de su competencia, lo que analizaremos más adelante.

----- Promedio de quejas concluidas en un día, por cada año de trabajo de la Comisión Nacional.

Aquí trataremos con mayor detalle la información anterior para confirmar sus avances.

| A Ñ O S   | QUEJAS CONCLUIDAS<br>POR EJERCICIO* | QUEJAS CONCLUIDAS<br>POR DÍA | AUMENTO DE QUE--<br>JAS CONCLUIDAS --<br>EN RELACION AL --<br>PERIODO ANTERIOR |
|-----------|-------------------------------------|------------------------------|--|
| Primero   | 1433                                | 3.92                         | ---  |
| Segundo   | 6800                                | 18.63                        | 14.71  |
| Tercero   | 8393                                | 23                           | 4.36   |
| T O T A L | 16,626                              |                              |  |

\* Cifras que comprenden quejas atrasadas, más las recibidas en cada período.

Es evidente su acrecentamiento, pero destaca de manera singular su segundo año, en el que concluyó 18.63 quejas por día y cuyo aumento en relación al primer año fue de 14.71, en el que solo finalizó 3.92 instancias por día de un total de 1,433.

El tercer año no tuvo un avance trascendente en relación al ejercicio anterior, al que solo rebasó en 4.36 quejas, al tener una captación de 23 instancias por día. Aún así, para nosotros es una cifra significativa, si la comparamos con el primer año en el que solo se resolvieron 3.92 quejas diarias, lo que supone una mejor organización y la aplicación de nuevos y operativos planes de trabajo. No olvidemos que los avances no solo son responsabilidad exclusiva de la Comisión, sino de las autoridades y de la sociedad civil en general.

Será interesante saber, cuáles fueron y en qué número, los conceptos de conclusión? Lo que sabremos en el inciso relativo a causas de conclusión.

C. RESULTADOS DE LA CALIFICACION DE QUEJAS RECIBIDAS EN CADA EJERCICIO, SEGUN SU REGLAMENTO INTERNO.

a) QUEJAS SOBRE HECHOS PRESUNTAMENTE VIOLATORIOS DE DERECHOS HUMANOS.

| SEMESTRE       | QUEJAS RECIBIDAS<br>POR SEMESTRE | QUEJAS PRESUNTAMENTE<br>VIOLATORIAS DE DERE-<br>CHOS HUMANOS | PORCENTAJE |
|----------------|----------------------------------|--|------------|
| Primero        | 1343                             | 841  | 62.62%     |
| Segundo        | 1913                             | 1073   | 56%        |
| Tercero        | 2485                             | 1320   | 53.11%     |
| Cuarto         | 4503                             | 1901   | 42.21%     |
| Quinto y Sexto | 8793                             | 2779   | 31.6%      |
| T O T A L      | 19,037                           | 7,914  | 41.57%     |

De la evaluación del total de sus cifras se desprende un dato interesante: de las 19,037 quejas recibidas en tres años de labores de la Comisión, solo 7,914 han sido calificadas como presuntas violaciones de derechos humanos, es decir, el 41.57%. A tal estado surge una preocupación al observar en conjunto los resultados de cada ejercicio. Se trata de una evidente y progresiva disminución de los porcentajes por presuntas violaciones de derechos humanos, los que se precisan en el rubro correspondiente de la presente relación de datos.

Estamos conscientes de que las causas deben ser muchas y diversas. Seríamos injustos en valorar dicha situación a la ligera únicamente a través de los números, que si bien es cierto nos dan una referencia importante, solo es un factor a tomar en consideración. Otras causas lo pueden ser:

- Que en relación a sus procedimientos internos la calificación de la queja es más rigurosa.

- Un desconocimiento de la naturaleza de la C.N.D.H.

- Casos en los que sí existe violación a los derechos humanos, pero se refieren a cuestiones jurisdiccionales de fondo; o bien, les compete a --- otras instancias no jurisdiccionales.

b) QUEJAS RESPECTO DE LAS CUALES FUE INCOMPETENTE LA COMISION NACIONAL.

| SEMESTRE       | QUEJAS RECIBIDAS | QUEJAS MATERIA DE INCOMPETENCIA | PORCENTAJE |
|----------------|------------------|---------------------------------|------------|
| Primero        | 1343             | 302                             | 22.48%     |
| Segundo        | 1913             | 516                             | 27%        |
| Tercero        | 2485             | 1024                            | 41.2%      |
| Cuarto         | 4503             | 2543                            | 56.4%      |
| Quinto y Sexto | 8793             | 5884*                           | 66.9%      |
| T O T A L      | 19,037           | 10,269                          | 53.94%     |

\* De conformidad con el artículo 102 constitucional, apartado B, a 22 organismos estatales de derechos humanos que empezaron a trabajar en este ejercicio y 4 más establecidas con anterioridad, les fueron entregados 1,045 expedientes, a los que en un principio se les calificó como presuntas violaciones a los derechos humanos; pero que ahora, cambia su calificación por expedientes concluidos por causa de incompetencia de la Comisión Nacional. Es decir, de aquellas 5,884 quejas, 1,045 expedientes integran dicho rubro.

Del total de quejas excluidas por concepto de incompetencia, se debe hacer una especial estimación por el elevado porcentaje que afecta a la mi tad del trabajo radicado en la Comisión Nacional.

De la 19,037 quejas recibidas, en 10,269 la Comisión ha sido incom-

petente, es decir, el 53.94%. Tales resultados son producto del incremento -- progresivo de quejas afectadas por este concepto. Situación que hemos precisado en el siguiente inciso "D", al evaluar las diversas causas de conclusión -- de las quejas, donde se justifica la necesaria declaración de incompetencia y nos amplía el panorama para discutir sus múltiples motivos.

c) QUEJAS PENDIENTES DE CALIFICACION POR FALTA DE INFORMACION DEL QUEJOSO.

| SEMESTRE         | QUEJAS RECIBIDAS | QUEJAS PENDIENTES | PORCENTAJE |
|------------------|------------------|-------------------|------------|
| Primero          | 1343             | 200               | 14.89%     |
| Segundo          | 1913             | 324               | 16.93%     |
| Tercero          | 2485             | 141               | 5.67%      |
| Cuarto           | 4503             | 59                | 1.31%      |
| Quinto y Sexto   | 8793             | 130               | 1.47%      |
| <b>T O T A L</b> | <b>19,037</b>    |                   |            |

Los logros obtenidos en este rubro son satisfactorios. Cada vez son menos las personas que no aportan los datos suficientes para que la Comisión-- Nacional pueda actuar de inmediato.

Consideramos como normal la reducción de su porcentajes, semejante a la que se percibe antes de la calificación de la queja, lo cual denota que una vez que el quejoso o la instancia tiene contacto con la institución, lleva consigo los elementos suficientes de identificación y de pruebas; o bien -- demuestra el interés del quejoso al presentarse por más de una segunda vez --

con la información que originalmente le faltaba. En ambos aspectos es clara - la participación del quejoso en la lucha contra las transgresiones a la Ley y la impunidad.

#### D. CAUSAS DE CONCLUSION DE LAS QUEJAS.

Existen muy diversos y distintos conceptos que provocan la conclusión de las quejas o, en su caso, de los expedientes; es posible clasificarlos en dos grandes ámbitos, el primero reúne a la totalidad de las causas y, el segundo desglosa en específico los motivos de incompetencia. Lo anterior - implica una reducción considerable de trabajo.

Los siguientes cuadros nos muestran una completa descripción de conceptos y cifras globales en torno a la conclusión de las instancias:

(Siguiendo pág.)

a) POR LAS CAUSAS DE CONCLUSION SEÑALADAS EN EL ARTICULO 123 DEL REGLAMENTO INTERNO DE LA C.N.D.H. \*

| CAUSAS   | I   | II    | III   | IV    | V-VI  | TOTAL   |
|--|-----|-------|-------|-------|-------|---------|
| - Solución de la queja durante su tramitación.   |     |       |       |       |       |         |
| - Orientación al quejoso y en su caso, remisión de la queja a la autoridad competente. | 204 | 306   | 613   | 2478  | 6011  | 9612    |
| - Incompetencia de la Comisión Nacional.   | 146 | 463   | 891   | 2016  | 1489  | 5005**  |
| - Desistimiento de la queja.   | 9   | 18    | 80    | 45    | 78    | 230     |
| - Falta de interés del quejoso en la continuación del procedimiento.                   | 6   | 162   | 169   | 159   | 364   | 860     |
| - Recomendaciones derivadas del Programa de Quejas y, Penitenciario.                   | 33  | 51    | 75    | 110   | 258   | 527***  |
| - Recomendaciones derivadas de los Recursos de Inconformidad.                          | --- | ---   | ---   | ---   | 2     | 2       |
| - Documentos de No Responsabilidad.  | 5   | 24    | 34    | 75    | 76    | 214**** |
| - Acumulación de expedientes de Queja.   | --- | 20    | 34    | 43    | 117   | 214     |
| TOTAL  | 397 | 1,036 | 1,892 | 4,908 | 8,393 | 16,626  |

\* Para interpretar el cuadro es necesario saber que las cifras comprenden causas de quejas rezagadas y recibidas en cada ejercicio.

\*\* Es pertinente precisar que la cifra de incompetencia es mayor si sumamos las cantidades por concepto de Orientación al quejoso, en las que evidentemente la Comisión no fue competente; pero hasta el tercer informe se maneja una sola cantidad entre el concepto de Solución de la queja durante su tramitación y el de Orientación al quejoso, razón por la cual no podemos desglosar con precisión las cifras totales de incompetencia.

\*\*\* La diferencia entre el total de recomendaciones y el total de quejas concluidas por recomendación es diferente debido a que hay exp. en los que se ha girado más de una recomendación y porque existen recomendaciones deducidas de supervisiones penitenciarias en las que no se abrió exp. alguno.

\*\*\*\* El total de documentos de no responsabilidad dirigidos a la autoridad y el número de exp. resueltos por éste concepto, tiene su explicación en que hay exp. que han dado origen a más de un documento.

Precisaremos de manera individual el desarrollo de los conceptos de conclusión:

--- Solución de la queja durante su tramitación - Orientación al quejoso y en su caso, remisión de la queja a la autoridad competente.

Algunos ejemplos de este tipo de conceptos son los siguientes: por casos resueltos al localizar a una persona reportada como desaparecida, el cese de la situación de incomunicación o de la privación ilegal de la libertad, quejas por aislamiento o malos tratos en prisiones, conciliación, etc. Así como asuntos de notoria incompetencia.

Ambos aspectos constituyen el mayor número de quejas concluidas con un total de 9,612 casos, sus cifras siempre han sido ascendentes. Destaca el cuarto semestre, como el quinto y sexto por incrementarse súbitamente a un 25.78% y 62.53% de su total, respectivamente. Su total representa el 57.81% del total de quejas concluidas (16,626).

--- Incompetencia de la Comisión Nacional.

Sus números se han incrementado paulatinamente y destaca el repunte del cuarto semestre como del quinto y sexto, al obtener el 40.27% y el 29.75% respectivamente, del total de 5,005 causas; mismo que equivale al 30.10% del total de quejas concluidas (16,626). En el siguiente cuadro "b" detallaremos sus conceptos.

--- Desistimiento de la queja.

Opera únicamente por escrito del quejoso solicitando la no continuación del procedimiento por no convenir a sus intereses.

Se sitúa en una proporción mínima con 230 casos, su porcentaje en relación al total de quejas concluidas es del 1.38% (16,626). Destaca el segundo año por su incremento del 54%, pero en el último ejercicio disminuyó a un 33.9% de (230).

--- Falta de interés del quejoso en la continuación del procedimiento.

Opera cuando se hubiese solicitado información al quejoso por dos veces consecutivas, y hubiesen transcurrido dos meses sin respuesta.

Sus cifras representan un desarrollo permanente y su porcentaje es del 5.16% sobre el total de quejas concluidas. Destaca el tercer año con el 42.32% del total de 860 quejas desestimadas, mientras que en los tres anteriores ejercicios se mantuvo estable en un promedio de 163.33 casos.

--- Recomendaciones derivadas del Programa de Quejas y del Programa Penitenciario.

El número de recomendaciones ha tenido un ascenso proporcional. Su porcentaje es del 3.16% del total global de las 16,626 quejas concluidas. Con posterioridad abundaremos en sus conceptos y las respectivas causas.

--- Recomendaciones derivadas de los recursos de Inconformidad.

El mecanismo de recursos de Inconformidad dio inicio a partir del tercer año de funciones de la Comisión Nacional, lo que destaca es que de 39 inconformidades solo 2 se han concluido por recomendación. Más adelante especificaremos su situación general.

--- Documentos de No Responsabilidad.

Consideramos que sus números integran una porción mínima con un total de 214 documentos, es decir, el 1.28% sobre el total global de quejas concluidas (16,626) y, el 2.70% del total de instancias calificadas como presuntas violaciones de derechos humanos (7,914). Durante los tres años de trabajo de la Comisión su incremento en ocasiones se ha tornado súbito: del primer semestre al segundo hay una diferencia de 19 documentos; del segundo al tercero solo de 10; de éste al cuarto la diferencia es de 41; del cuarto, al quinto y sexto sus totales solo difieren de uno. Con posterioridad detallaremos su situación.

--- Acumulación de expedientes de Queja.

Su concepto ocupa el 1.28% del total global de quejas concluidas -- con 214 asuntos acumulados, de los cuales sobresale el tercer año con el ---- 54.67%, lo que denota un incremento permanente y una descarga favorable de -- trabajo.

De las consideraciones anteriores destacan 2 causas de conclusión -- por su reiteración: 1. Por solución de la queja durante su tramitación u ---- Orientación al quejoso y en su caso, remisión de la queja a la autoridad competente y, 2. Por el concepto de incompetencia.

b) CASOS EN LOS QUE NO ES POSIBLE SE SURTA LA COMPETENCIA DE LA C.N.D.H., SEGUN EL ARTICULO 124 DE SU R.I.

| C A S O S   | I   | II  | III | IV    | V-VI  | T O T A L |
|---|-----|-----|-----|-------|-------|-----------|
| - Por existir sentencia definitiva.   | 50  | 142 | 221 | 285   | 297   | 995       |
| - Por tratarse de un asunto jurisdiccional de fondo.  | 71  | 124 | 279 | 668   | 901   | 2043      |
| - Por tratarse de un conflicto laboral bajo la jurisdicción de una Junta de Conciliación y Arbitraje. | 61  | 58  | 44  | 59    | 96    | 318       |
| - Por tratarse de un conflicto entre particulares.  | 41  | 49  | 126 | 186   | 130   | 532       |
| - Por referirse a la calificación o administración de elecciones.                                     | 4   | --- | 25  | 10    | 8     | 47        |
| - Por queja extemporánea.   | --- | --- | 196 | 522   | 187   | 905       |
| - Por asuntos competencia del Poder Judicial de la Federación.  | --- | --- | --- | 98    | 37    | 135       |
| - Por asuntos competencia de un Organismo Estatal de Derechos Humanos.                                | --- | --- | --- | 78    | 1350  | 1428      |
| - Por asuntos competencia de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo.                               | --- | --- | --- | 110   | 127   | 235       |
| - Por asuntos competencia de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.                       | --- | --- | --- | ---   | 28    | 28        |
| - Por asuntos que ostensiblemente no corresponde a la competencia de la C.N.D.H. (Art.33 de la Ley)   | 116 | --- | --- | ---   | 3227  | 3343      |
| T O T A L   | 343 | 373 | 891 | 2,016 | 6,388 | 10,011    |

El informe sobre el tercer año de labores de la Comisión Nacional, divide en 2 partes a los casos señalados en el citado artículo; de tal forma ordenaremos nuestra evaluación a fin de no desvirtuar su contenido. Por una parte, tenemos el sector de asuntos concluidos en los que se determinó la orientación del quejoso; y por la otra, el grupo de asuntos concluidos por no surtir la competencia de la Comisión. Mismos que desglosamos a continuación:

#### 1. POR ORIENTACION AL QUEJOSO.

En este sector es evidente la situación de incompetencia y cabe la posibilidad de que la Comisión remita la queja a la instancia competente para que sea atendida. Las causas son las siguientes:

--- Asuntos que ostensiblemente no corresponden a la competencia de la Comisión Nacional, con 3,343 casos, es decir, el 33.39% del total de 10,011 asuntos afectados por incompetencia, cifra arrojada por los informes de tres años de labores.

De los 3,343 casos el 96.53% corresponde al quinto y sexto semestres, el resto al primer período, no registramos cantidad alguna en el intermedio de éstos dos ejercicios, debido a que la Comisión no hizo tal diferencia entre los conceptos de incompetencia; es decir, entre los casos en los que es factible brindar orientación al quejoso y los asuntos en los que no cabe tal posibilidad.

--- Asuntos de la competencia de los Organismos Estatales de Derechos Humanos, con 1,428 casos, es decir, el 14.26% del total de 10,011 asuntos registrados por incompetencia. Destaca el quinto y sexto períodos al obte

ner el 94.53% de la suma de 1,428 casos.

Las cifras son cuantificables a partir del cuarto semestre, como -- consecuencia del Decreto que reforma el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal que establece el plazo de un año para que las legislaturas - locales establezcan sus Comisiones de Derechos Humanos, el cual parte del 29- de enero de 1992 y culmina el 29 de enero de 1993, plazo que comprende el --- cuarto, como el quinto y sexto semestres.

--- Asuntos entre particulares con 532 casos, es decir, el 5.31% de (10,011). Su situación hasta el cuarto semestre fue en incremento; en éste re- sultaron 186 instancias, pero en el quinto y sexto aconteció una baja conside- rable, en los que solo reportó 130.

--- Asuntos competencia de la Procuraduría de la Defensa del Traba- jo, con 237 casos, es decir, el 2.36% del total global.

--- Asuntos competencia del Poder Judicial de la Federación, con -- 135 casos, es decir, el 1.34%.

Es a partir del cuarto semestre que da inicio la cuantificación de- este concepto de incompetencia, al haber entrado en vigor el decreto que re- forma y adiciona el artículo 102, apartado B, de la Constitución y que exclu- ye la competencia de la Comisión en materia del Poder Judicial Federal.

--- Asuntos competencia de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, con 28 casos, es decir, el 0.27%. Dichas cifras están comprendidas-

únicamente en el quinto y sexto semestres, por haber entrado en funciones precisamente durante éste ejercicio.

En resumen, bajo los anteriores conceptos se han concluido un total de 5,703 asuntos de 10,011, lo que equivale al 56.96% de dicha cantidad.

## 2. POR NO SURTIRSE LA COMPETENCIA DE LA COMISION NACIONAL.

--- Por tratarse de un asunto jurisdiccional de fondo, con 2,043 asuntos, lo que equivale al 20.40% del total de 10,011 casos de incompetencia.

Es un porcentaje bastante alto respecto del total. Su tendencia es de un aumento progresivo, sobresalen el cuarto, como el quinto y sexto semestres que sumaron 668 y 901 casos, respectivamente.

--- Por existir sentencia definitiva, con 995 casos, es decir, el 9.93%. Cada vez es mayor el número de casos presentados a la Comisión Nacional por este concepto y que inevitablemente se deben excluir por tratarse de una cuestión jurisdiccional de fondo.

--- Por queja extemporánea, con 905 asuntos, es decir, el 9.04%. Recordemos que la Comisión otorga el plazo de un año para interponer una queja, excepto en los casos de violaciones graves a los derechos humanos y de lesa humanidad.

Su cuantificación se inicia en el tercer semestre, debido a que con fundamento en el artículo Segundo Transitorio de su primer Reglamento Interno, se decidió que desde la fecha de creación de la Comisión Nacional y hasta

el día 31 de julio de 1991 (fecha que comprende el Tercer Informe), se recibieran todas las quejas sin importar su antigüedad, razón por la cual existen quejas de hechos ocurridos hace 20 y 30 años.

— Por tratarse de un asunto laboral bajo la jurisdicción de una Junta de Conciliación y Arbitraje, con 318 casos, es decir, el 3.17%.

De igual manera que las anteriores cuestiones jurisdiccionales, su número va en ascenso pero en menor volumen que aquellas. La diferencia es bastante proporcional con solo 318 asuntos, que si sumamos los anteriores conceptos jurisdiccionales alcanzarán un total de 3,038 casos, únicamente de tribunales del fuero común.

— Por referirse a la calificación o administración de las elecciones, con 47 asuntos, es decir, el 0.46%. Desde luego es una cantidad mínima y creemos que es el único rubro del que la gente está más informada de que es un problema que no puede conocer la Comisión Nacional. El semestre que obtuvo el mayor número fue el tercero con solo 25 quejas.

En resumen, la situación general se refiere a que se han concluido por estas causas un total de 4,308 quejas, lo que representa el 43.03% de un total de 10,011 casos de incompetencia.

En ambos grupos es evidente detectar 2 causas fundamentales cuyos efectos están representados en la mayoría de aquellos conceptos de incompetencia, a saber:

1. Las personas todavía no han comprendido el concepto de "viola---

ción a Derechos Humanos" y erróneamente consideran que la Comisión Nacional - puede conocer de conflictos entre particulares en los que existe una responsabilidad civil y/o penal, pero nunca la transgresión de los derechos humanos - por la no intervención de una autoridad pública.

2. Supongamos que el quejoso ya conoce aquel concepto universal de derechos humanos, pero desconoce las limitaciones necesarias y naturales de la competencia de la Comisión Nacional como Ombudsman; por tanto, cree equivocadamente que toda violación de derechos humanos cometida por cualquier servidor público le corresponde conocer a la Comisión.

El quejoso que acude a la Comisión por un problema y es informado de la incompetencia de la institución para conocerlo, recibe un impacto que puede ir desde la comprensión hasta la decepción y el resentimiento, por lo mismo, opinará negativamente de ella. Por tanto es indispensable informar de una manera sutil y entendida sobre su incompetencia y orientar al quejoso con vencidamente.

c) ASUNTOS CONCLUIDOS POR ORIENTACION AL QUEJOSO. (Su total se detalla en los conceptos anteriores).

E. QUEJAS MAS FRECUENTES DE ACUERDO CON LA NATURALEZA DE LOS HECHOS PRESUNTAMENTE VIOLATORIOS DE DERECHOS HUMANOS, SEGUN EL DICHO DEL QUEJOSO.

| PRIMER SEMESTRE                                  |            |
|--|------------|
| TIPO DE QUEJA                                    | FRECUENCIA |
| 1. Detención arbitraria.                         | 192        |
| 2. Tortura.                                      | 180        |
| 3. Homicidio.                                    | 101        |
| 4. Abuso de autoridad.                           | 91         |
| 5. Amenazas.                                     | 79         |
| 6. Lesiones.                                     | 75         |
| 7. Falsa acusación.                              | 72         |
| 8. Vicios en el procedimiento.                   | 63         |
| 9. Dilación en la administración de la justicia. | 46         |
| 10. Denegación de justicia.                      | 35         |
| 11. Dilación en el procedimiento.                | 33         |
| 12. Despojo.                                     | 31         |
| 13. Preliberación.                               | 29         |
| 14. Presunto desaparecido.                       | 28         |
| 15. Allanamiento de morada.                      | 20         |
| 16. Incomunicación.                              | 25         |
| 17. Traslado penitenciario.                      | 17         |
| 18. Violación a los derechos de los reclusos.    | 17         |
| 19. Ejercicio indebido del servicio público.     | 17         |
| 20. Incumplimiento de sentencia o laudo.         | 16         |

| SEGUNDO SEMESTRE  |            |
|---|------------|
| TIPO DE QUEJA   | FRECUENCIA |
| 1. Tortura.   | 266        |
| 2. Detención arbitraria.                                    | 239        |
| 3. Falsa acusación.   | 150        |
| 4. Abuso de autoridad.                                      | 150        |
| 5. Dilación en el procedimiento.                            | 149        |
| 6. Vicios en el procedimiento.                              | 81         |
| 7. Denegación de justicia.                                  | 70         |
| 8. Intimidación.  | 67         |
| 9. Incomunicación.  | 42         |
| 10. Robo.   | 40         |
| 11. Lesiones.   | 37         |
| 12. Traslado penitenciario.                                 | 35         |
| 13. Violación a los derechos de los reclusos.               | 32         |
| 14. Homicidio.  | 31         |
| 15. Presunto desaparecido.                                  | 31         |
| 16. Delitos cometidos contra la administración de justicia. | 28         |
| 17. Ejercicio indebido del servicio público.                | 28         |
| 18. Despojo.  | 27         |
| 19. Denegación de atención médica.                          | 21         |
| 20. Tráfico de influencias.                                 | 20         |

## TERCER SEMESTRE

| TIPO DE QUEJA  | FRECUENCIA |
|--|------------|
| 1. Detención arbitraria.                             | 193        |
| 2. Falsa acusación.                                  | 191        |
| 3. Tortura.  | 156        |
| 4. Abuso de autoridad.                               | 155        |
| 5. Denegación de justicia.                           | 150        |
| 6. Dilación en la procuración de justicia.           | 124        |
| 7. Dilación en el proceso jurisdiccional.            | 112        |
| 8. Vicios en el procedimiento.                       | 110        |
| 9. Violación a los derechos de los reclusos.         | 97         |
| 10. Intimidación.                                    | 54         |
| 11. Despojo.   | 47         |
| 12. Inconformidad con sentencia, laudo o resolución. | 46         |
| 13. Lesiones.  | 38         |
| 14. Incomunicación.                                  | 36         |
| 15. Inejecución de resolución o sentencia.           | 31         |
| 16. Homicidio.                                       | 26         |
| 17. Responsabilidad de servidores públicos.          | 24         |
| 18. Presunto desaparecido.                           | 23         |
| 19. Extorsión.                                       | 22         |
| 20. Robo.  | 20         |

## CUARTO SEMESTRE

| TIPO DE QUEJA                                       | FRECUENCIA |
|---|------------|
| 1. Detención arbitraria.                            | 202        |
| 2. Denegación de justicia.                          | 194        |
| 3. Abuso de Autoridad.                              | 192        |
| 4. Dilación en la procuración de justicia           | 176        |
| 5. Falsa acusación.                                 | 149        |
| 6. Vicios en el procedimiento.                      | 137        |
| 7. Tortura.   | 134        |
| 8. Violación a los derechos de los reclusos.        | 112        |
| 9. Inconformidad con sentencia, laudo o resolución. | 81         |
| 10. Negativa de acceso al servicio público.         | 74         |
| 11. Dilación en el proceso jurisdiccional.          | 58         |
| 12. Negativa a la solicitud de atención médica.     | 53         |
| 13. Despojo.  | 50         |
| 14. Dilación en el proceso administrativo.          | 36         |
| 15. Inejecución de resolución o sentencia.          | 36         |
| 16. Incomunicación.                                 | 36         |
| 17. Intimidación.                                   | 34         |
| 18. Responsabilidad de servidores públicos.         | 29         |
| 19. Lesiones.                                       | 28         |
| 20. Negativa al derechos de petición.               | 23         |

### QUINTO Y SEXTO SEMESTRES

| TIPO DE QUEJA                                     | FRECUENCIA |
|---|------------|
| 1. Dilación en la procuración de justicia.        | 518        |
| 2. Detención arbitraria.                          | 453        |
| 3. Abuso de autoridad.                            | 448        |
| 4. Falsa acusación.                               | 290        |
| 5. Violación a los derechos de los reclusos.      | 277        |
| 6. Vicios en el procedimiento.                    | 272        |
| 7. Tortura.                                       | 246        |
| 8. Denegación de justicia.                        | 212        |
| 9. Inconformidad con resolución administrativa.   | 131        |
| 10. Negativa al derecho de petición.              | 128        |
| 11. Responsabilidad de servidores públicos.       | 116        |
| 12. Dilación en procedimiento administrativo.     | 110        |
| 13. Intimidación.                                 | 110        |
| 14. Dilación en el proceso jurisdiccional.        | 104        |
| 15. Negativa a la solicitud de atención médica.   | 99         |
| 16. Ejercicio indebido del servicio público.      | 88         |
| 17. Negligencia médica.                           | 82         |
| 18. Lesiones.                                     | 81         |
| 19. Inejecución de sentencia, laudo o resolución. | 78         |
| 20. Incumplimiento de orden de aprehensión.       | 68         |

Como observamos en los cuadros respectivos, es vasto el número, diversidad y frecuencia de las presuntas violaciones de derechos humanos; así - como su reiteración en cada ejercicio, lo cual nos puede aproximar a un patrón general de conducta de las autoridades y saber qué renglones se deben -- combatir prioritariamente, aunque también es innegable que se suman a la lista otros hechos, no nuevos, pero que se han vuelto constantes.

Es importante aclarar, que hemos presumido que las cifras totales - obtenidas por la Comisión Nacional, son con base a una uniformidad de criterios sobre la interpretación de los hechos presuntamente violatorios de derechos humanos y que son materia de la queja, a fin de que nuestras consideraciones sean lo más aproximadas.

Nuestra evaluación se avocará únicamente a los tres casos más representativos de acuerdo a la gravedad y aumento de las quejas.

#### 1. TORTURA.

El informe sobre el tercer año de trabajo de la Comisión Nacional, - establece en el tema: "Tratamiento de las Quejas", en el inciso b, consideraciones importantes sobre los casos de Tortura<sup>98</sup>, ya que actualiza la información al sumar a las cantidades originales de la correspondiente relación, las quejas pendientes de calificación y que resultaron presuntos hechos de tortura. De tal modo el contraste es el siguiente:

---

98. C.N.D.H. Informe Anual, Mayo 1992 - Mayo 1993. C.N.D.H. México, 1993, --- pp. 364-367.

| SEMESTRE       | CASOS ORIGINALES<br>DE TORTURA | CASOS CALIFICADOS<br>POSTERIORMENTE | T O T A L |
|----------------|--------------------------------|-------------------------------------|-----------|
| Primero        | 180                            | 29                                  | 209       |
| Segundo        | 266                            | 49                                  | 315       |
| Tercero        | 156                            | 49                                  | 205       |
| Cuarto         | 134                            | 5                                   | 139       |
| Quinto y Sexto | 246                            | --                                  | 246       |
| T O T A L      | 982                            | 132                                 | 1,114*    |

\* Presuntos hechos de tortura, es decir, el 5.85% del total de quejas recibidas por la Comisión Nacional (19,037). Pero a la vez constituye el 14.07% - del total de quejas calificadas como presuntas violaciones de derechos humanos (7,914).

Del total de 1,114 expedientes, 847 se han concluido y 267 están en trámite para acreditar o no el acto de tortura. Los 847 asuntos fueron concluidos por los siguientes conceptos:

- 103 Recomendaciones;
- 23 Documentos de No Responsabilidad;
- 293 Durante su tramitación;
- 73 Por falta de interés del quejoso;
- 39 Por acumulación;
- 78 Por desistimiento del quejoso;
- 71 Expedientes donde no se acreditó, o porque resultó de su incompetencia - sin ser casos de tortura;
- 5 Quejas extemporáneas y,
- 162 Casos de incompetencia por considerar el asunto jurisdiccional de fondo.

Respecto a tales conceptos sobresalen dos situaciones: los casos en los que existió tortura y que fueron materia de competencia de la Comisión Nacional y los asuntos en los que no se pudo acreditar o que no se pudo actuar por incompetencia, los cuales ascienden a un total de 451.

En el primer caso resultan 396 expedientes: de éstos 103 son Recomendaciones y 293 concluidos durante su tramitación.

Resalta el número de recomendaciones, por ocupar el 20% del total de las 529 emitidas durante los tres años de función de la Comisión Nacional. Lo cual revela que aún cuando va en descenso el número de quejas por tortura, el porcentaje se estancó a partir del cuarto semestre en un promedio del 2.84% del total de 19,037 quejas radicadas en la Comisión Nacional. Tanto en el cuarto como el quinto y sexto semestres, la tortura permanece en el séptimo lugar de quejas presuntas violatorias de derechos humanos, según el dicho del quejoso (19,037).

También sobresale que de los 847 expedientes concluidos, en el 53.24% no se acreditó o fue incompetente en conocer la Comisión (451 casos). Lo cual supone que aún cuando más de la mitad de los casos se desechan, los hechos por tortura constan en exceso.

## 2. DETENCION ARBITRARIA.

| SEMESTRE       | CASOS | LUGAR QUE OCUPÓ DENTRO DEL<br>TOTAL DE QUEJAS | PORCENTAJE |
|----------------|-------|---|------------|
| Primero        | 192   | Primero                                       | 14.29%     |
| Segundo        | 239   | Segundo                                       | 12.49%     |
| Tercero        | 193   | Primero                                       | 7.76%      |
| Cuarto         | 202   | Primero                                       | 4.48%      |
| Quinto y Sexto | 453   | Segundo                                       | 5.15%      |

En total se reportan 1,279 quejas por este concepto, es decir, el 6.71% del total de quejas radicadas en la Comisión Nacional (19,037).

Un hecho sobresaliente es su constante reiteración en los 5 ejercicios de la Comisión, que la han colocado en una situación estática entre el primero y segundo lugar del total de quejas recibidas en cada período. Su tendencia por el número de casos es ascendente, aún cuando su porcentaje disminuye proporcionalmente por el aumento de quejas recibidas por otros conceptos - en cada ejercicio.

La detención arbitraria es un de los casos más frecuentes alegados por los quejosos, cuya magnitud a motivado la emisión de 54 recomendaciones. Ambos factores: número de presuntas detenciones arbitrarias y número de recomendaciones, nos proyectan un panorama de su real práctica cotidiana.

## 3. ABUSO DE AUTORIDAD.

| SEMESTRE       | CASOS | LUGAR QUE OCUPO DENTRO DEL<br>TOTAL DE QUEJAS | PORCENTAJE |
|----------------|-------|---|------------|
| Primero        | 91    | Cuarto  | 6.77%      |
| Segundo        | 150   | Cuarto  | 7.84%      |
| Tercero        | 155   | Cuarto  | 6.23%      |
| Cuarto         | 192   | Tercero                                       | 4.26%      |
| Quinto y Sexto | 448   | Tercero                                       | 5.09%      |

En total se reportan 1,036 casos como presuntas violaciones de derechos humanos por este concepto, es decir, el 5.44% del total de quejas recibidas por la Comisión.

El lugar que ocupa en el total de quejas no ha sufrido cambios repentinos, se ha mantenido en los tres primeros semestres en el cuarto sitio y, en los dos ejercicios restantes en la tercera posición, lo cual manifiesta un continuo aumento para sostenerse en dicho sitio; pero en materia de porcentajes por cada período, es inestable su situación, la cual se reduce momentáneamente y oscila entre el 7 y 4% por el aumento de quejas en los ejercicios respectivos.

Respecto a las tres presuntas violaciones de derechos humanos que acabamos de ver, el acrecentamiento de sus números y la permanencia de lugar, en el total de quejas radicadas en la Comisión Nacional, es desconcertante. A tres años de actividades de la Comisión, de constantes emisiones de recomendaciones, de sanciones administrativas y penales y de un elevado costo político, aún así las autoridades no muestran un cambio significativo sobre la di-

suasión gradual de sus prácticas al margen de la ley. Qué sucede?

Suponemos que al tratarse de conductas tan arraigadas por su uso -- reiterado e impune, como medios idóneos para obtener fines ilícitos, cuesta -- trabajo hacer retroceder sus cifras, pero la firme constancia de la Comisión Nacional en su atención y la participación de otras instituciones, deben lograr revertir su incremento a través de castigos ejemplares. La grave situación así lo demanda.

----- Ahora estimaremos la situación del principio constitucional de que la justicia debe ser pronta y expedita, por lo que le corresponde a la competencia de la Comisión Nacional, en relación a 9 conceptos que obstaculizan y merman su cumplimiento. Los casos suman un total de 2,963, lo cual representa el 15.56% del total global de 19,037 quejas recibidas por la Comisión. A saber:

(Siguiente pág.)

| CONCEPTO  | I                | II              | III             | IV              | V-VI             | TOTAL  |
|---|------------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|--------|
| - Vicios en el procedimiento.                             | 63 c.*<br>80.L.* | 81 c.<br>60.L.  | 110 c.<br>80.L. | 137 c.<br>60.L. | 272 c.<br>60.L.  | 663 c. |
| - Dilación en la administración de justicia.              | 46 c.<br>90.L.   | -----           | -----           | -----           | -----            | 46 c.  |
| - Denegación de justicia.                                 | 35 c.<br>100.L.  | 70 c.<br>70.L.  | 150 c.<br>50.L. | 194 c.<br>20.L. | 212 c.<br>80.L.  | 661 c. |
| - Dilación en el procedimiento.                           | 33 c.<br>110.L.  | 149 c.<br>50.L. | -----           | -----           | -----            | 182 c. |
| - Delitos cometidos contra la administración de justicia. | -----            | 28 c.<br>160.L. | -----           | -----           | -----            | 28 c.  |
| - Dilación en la procuración de justicia.                 | -----            | -----           | 124 c.<br>60.L. | 176 c.<br>40.L. | 518 c.<br>1er.L. | 818 c. |
| - Dilación en el proceso jurisdiccional.                  | -----            | -----           | 112 c.<br>70.L. | 58 c.<br>110.L. | 104 c.<br>140.L. | 274 c. |
| - Inejecución de resolución o sentencia.                  | -----            | -----           | 31 c.<br>150.L. | 36 c.<br>150.L. | 78 c.<br>190.L.  | 145 c. |
| - Dilación en el proceso administrativo.                  | -----            | -----           | -----           | 36 c.<br>140.L. | 110 c.<br>120.L. | 146 c. |

191

2,963 c.

\* La letra "c" se refiere al número de casos en el período que se informa y la letra "L" al lugar que ocupó entre el total de quejas.

Los 9 conceptos los hemos ordenado en relación a tres aspectos: el primero relativo a la dilación en procesos o procedimientos; el segundo, dilación en la procuración y administración de justicia y, el tercero como asuntos diversos.

#### 1. DILACION EN PROCESOS O PROCEDIMIENTOS.

| CONCEPTO                           | LUGAR QUE OCUPÓ<br>(PROMEDIO) | CASOS | PORCENTAJE DEL TOTAL<br>DE 2,963 CASOS |
|------------------------------------|-------------------------------|-------|--|
| - Proceso jurisdiccional*          | 10o.                          | 274   | 9.24%                                  |
| - Dilación en el procedimiento**   | 8o.                           | 182   | 6.14%                                  |
| - Proceso administrativo***        | 13o.                          | 146   | 4.92%                                  |
| - Vicios en el --<br>procedimiento | 7o.                           | 663   | 22.37%                                 |
| T O T A L                          |                               | 1,265 | 42.69%                                 |

\* Se cuantifica a partir del tercer semestre.

\*\* Sólo registra datos hasta el segundo semestre.

\*\*\* Sus cifras solo se refieren al cuarto, quinto y sexto semestres.

#### 2. DILACION EN LA PROCURACION Y ADMINISTRACION DE JUSTICIA.

| CONCEPTO                       | LUGAR QUE OCUPÓ<br>(PROMEDIO) | CASOS | PORCENTAJE DEL TOTAL<br>DE 2,963 CASOS |
|--------------------------------|-------------------------------|-------|--|
| - Procuración de justicia*     | 3o.                           | 818   | 27.60%                                 |
| - Administración de justicia** | 9o.                           | 46    | 1.55%                                  |
| T O T A L                      |                               | 864   | 29.15%                                 |

\* Se cuantifica a partir del tercer semestre.

\*\* Cifra hasta el primer semestre.

## 3. CAUSAS DIVERSAS.

| CONCEPTO   | LUGAR QUE OCUPÓ<br>(PROMEDIO) | CASOS | PORCENTAJE DEL TOTAL<br>DE 2,963 CASOS |
|--|-------------------------------|-------|--|
| - Denegación de justicia                                   | 6o.                           | 661   | 22.30%                                 |
| - Inejecución de resolución o - sentencia*                 | 16o.                          | 145   | 4.89%                                  |
| - Delitos cometidos contra la Administración de Justicia** | 16o.                          | 28    | 0.94%                                  |
| T O T A L  |                               | 834   | 28.14%                                 |

\* Se cuantifica a partir del tercer semestre.

\*\* La cifra contempla únicamente el segundo semestre.

La característica común de los 9 conceptos en cuanto a su número de casos, es de un incremento súbito que en la mayoría de los casos se dió en el quinto y sexto semestres, donde rebasó el 100% de la cifra anterior. En términos generales, estos conceptos se han establecido dentro de los 20 primeros lugares en relación del total de quejas presentadas a la Comisión Nacional; cuyo aumento progresivo en cada ejercicio es un indicativo innegable de una constante y permanente violación.

Causa sobresalto conocer la serie de obstáculos que entorpecen el acceso a la justicia y que afectan su expeditéz procedimental, que va desde su denegación hasta la inejecución de la resolución o sentencia, lo que supone que en cada etapa está latente el riesgo de dilación; lo cual es producto, principalmente, de un burocratismo en exceso y de una mal encauzada formalidad, que si bien es necesaria, es motivo de pretexto para retardar la continuidad procedimental y justificar la tardanza en la sobrecarga de trabajo.

Las causas que más destacan por su frecuencia son:

|   |           |
|---|-----------|
| - Dilación en la procuración de justicia. | 818 CASOS |
| - Vicios en el procedimiento.             | 663 "     |
| - Denegación de justicia.                 | 661 "     |
| - Dilación en el proceso jurisdiccional.  | 274 "     |
| - Dilación en el procedimiento.           | 182 "     |

En conjunto, tales conceptos dilatorios están tan arraigados y son - ya tradicionales, por lo que se torna complejo su tratamiento y solución, que en lugar de disminuir aumenta considerablemente.

#### F. RECOMENDACIONES.

##### a) TOTAL DE RECOMENDACIONES EMITIDAS.

| SEMESTRE       | RECOMENDACIONES | AUTORIDADES DESTINATARIAS |
|----------------|-----------------|---------------------------|
| Primero        | 33              | 42                        |
| Segundo        | 51              | 56                        |
| Tercero        | 75              | 93                        |
| Cuarto         | 110             | 133                       |
| Quinto y Sexto | 260             | 272                       |
| T O T A L      | 529             | 596*                      |

\* La diferencia entre el número de Recomendaciones y las autoridades destinatarias se explica en virtud de que hay Recomendaciones dirigidas a más de una autoridad.

La suma asciende a un total de 529 recomendaciones giradas a 596 autoridades, lo que equivale a un 2.77% de la suma global de quejas percibidas -

en los tres años de vida de la Comisión Nacional (19,037). Así como el 6.68% -- sobre el total de quejas calificadas como presuntas violaciones de derechos -- humanos (7,914).

De momento se puede pensar que es muy bajo el porcentaje de recomendaciones en comparación con el número de quejas, pero debemos de aclarar que -- la recomendación es el último camino par hacer cumplir, conforme a derecho, la verdad que resulta del expediente, por lo que en el camino rumbo a la recomendación se concluye un número importante de quejas a través de otros medios como la conciliación, por causas de incompetencia, desistimiento, documentos de no responsabilidad, etc.

El orden que guarda el número de recomendaciones en cada período va en ascenso. Sobresale el quinto y sexto semestres al llegar a un total de 260-- recomendaciones, lo que equivale al 49% del total de 529.

Consideramos que la Comisión Nacional ha ejercido sus facultades recomendatorias con plena ecuanimidad. El exagerado abuso traería consigo la vulneración o desgaste de su autoridad moral, porque la Comisión como una fuerza pública de poder moral, no debe utilizar exclusivamente la reprimenda de la recomendación, sino también su potestad disuasoria a través de otros mecanismos-- que hagan comprender a las autoridades sus errores y conseguir la corrección -- de éstos con buena voluntad. La Comisión Nacional ha trabajado por conseguir -- tal relación de interacción.

## CLASIFICACION DE RECOMENDACIONES \*

|  |     |    |
|--|-----|----|
| - ASUNTOS PENITENCIARIOS                                   | 167 |    |
| - HECHOS DE TORTURA  | 106 |    |
| - DEFICIENCIAS EN LA INTEGRACION DE LA AVERIGUACION PREVIA |     | 90 |
| - APREHENSIONES O DETENCIONES ILEGALES                     | 54  |    |
| - INCUMPLIMIENTO DE ORDENES DE APREHENSION                 | 39  |    |
| - INCOMUNICACION O PRIVACION ILEGAL DE LA LIBERTAD         |     | 22 |
| - ASUNTOS INDIGENAS  | 29  |    |
| - AGRAVIOS A PERIODISTAS                                   | 15  |    |
| - PRESUNTOS DESPARECIDOS                                   | 11  |    |
| - IRREGULARIDADES EN PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS        |     | 9  |
| - EXCESO DE TERMINO CONSTITUCIONAL PARA DICTAR SENTENCIA   |     | 8  |
| - HOMICIDIOS COMETIDOS POR SERVIDORES PUBLICOS             |     | 7  |
| - CARACTER ECOLOGICO                                       | 6   |    |
| - ASEGURAMIENTO INDEBIDO DE BIENES                         |     | 4  |
| - ASUNTOS AGRARIOS   | 3   |    |
| - TRATAMIENTO CARCELARIO INDEBIDO A MENORES                |     | 2  |
| - RESOLUCIONES SOBRE INCONFORMIDADES                       |     | 2  |
| - O T R A S  | 31  |    |

TOTAL OFICIAL: 529 Rec.

196

\* Cuando una Recomendación tuvo más de un destinatario, se señaló el hecho violatorio más importante imputado a CADA UNO DE ELLOS, razón por la cual NO coincide el total oficial de 529 Recomendaciones, con la suma de las indicadas en la clasificación que es de 605.

Se señala el hecho violatorio más importante en cada Recomendación ya que, en algunos casos, es posible la concurrencia de dos o más situaciones violatorias de derechos humanos.

La clasificación de las recomendaciones por hechos violatorios de derechos humanos, nos muestra las conductas más reiteradas y problemáticas sobre las que necesariamente se tuvo que emitir una recomendación. Solo tratamos las 5 violaciones de mayor frecuencia.

En primer lugar destacan los asuntos penitenciarios con 167 recomendaciones, lo cual es reflejo de la grave crisis que acontece en el Sistema Penitenciario Nacional, tanto en el trato de los internos como de las condiciones de espacio, servicios y reglamentación interna de los establecimientos.

En segundo lugar, se situó la tortura con 106 recomendaciones, lo que confirma su existencia y denuncia la reincidencia de su actual práctica, aunque su porcentaje por cada período ha descendido lentamente, no así en el número de quejas que la mantienen en el séptimo lugar del total de violaciones de derechos humanos por segunda vez consecutiva.

En tercer lugar están las deficiencias en la integración de la averiguación previa con 90 recomendaciones. Es una violación generalizada en la procuración de justicia y causa de impunidad de los presuntos responsables -- por la anuencia indirecta o tolerancia del Ministerio Público, cuyos expedientes son archivados o inmovilizados por la situación de reserva.

El cuarto lugar lo integran las violaciones por detención ilegal -- con 54 recomendaciones, lo cual es producto de la excesiva autonomía con que trabaja la policía judicial al margen de la ley, al pasar por alto la debida orden de aprehensión.

El quinto lugar es por el incumplimiento de ordenes de aprehensión con 39 recomendaciones. Es una situación curiosa en relación al concepto anterior. Aquí sí existe la orden de detención pero el problema es de que no se ejecuta, lo que genera impunidad y retrasa indefinidamente el procedimiento en perjuicio del agraviado.

Destacan también los asuntos indígenas con 29 recomendaciones y la incomunicación o privación ilegal de la libertad con 22.

c) LAS DIEZ AUTORIDADES A LAS QUE LES FUERON GIRADAS MAS RECOMENDACIONES.

El tercer año fue decisivo para diversas autoridades al aumentar -- inesperadamente la cantidad de recomendaciones, lo que provocó cambios interesantes en la lista de las 10 autoridades más recomendadas. Al concluir el --- cuarto semestre, las autoridades que volvieron a repetirse en el siguiente -- año y con un considerable incremento fueron 7, lo cual hace posible identificar a la autoridad reincidente y transgresora de la ley, mismas que anotamos a continuación:

1. El primer lugar lo obtuvo la Procuraduría General de la República, de 67 recomendaciones obtenidas hasta el cuarto semestre; repuntó con 98-- en el tercer año. Debemos de reconocer los esfuerzos de la institución en el sexto semestre, para solucionar las quejas presentadas en su contra y con--- cluir totalmente las recomendaciones recibidas.

2. Gobernador Constitucional del Estado de México, repitió el segun do lugar en relación al cuarto semestre con 36 recomendaciones.

3. Gobernador Constitucional del Estado de Michoacán, que de sexto-sitio se colocó en tercero, con 27 recomendaciones.

4. Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz, el cual no se-movió del cuarto lugar en relación al cuarto semestre con 26 recomendaciones.

5. Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca, que de ocupar el octavo sitio en el cuarto ejercicio, alcanzó el cuarto lugar con 26 recomen-daciones y así empatar con el de Veracruz.

6. Procurador General de Justicia del Distrito Federal; tiene el mé-rito de haber pasado del tercer lugar al octavo, con solo 18 recomendaciones.

7. Gobernador Constitucional del Estado de Tamaulipas, que al sumar 16 recomendaciones se colocó en el décimo sitio.

El resto de las autoridades son: Puebla con 25 recomendaciones, --- Chiapas con 19 y Guerrero con 18.

Las autoridades reincidentes tienen un doble trabajo y que de ellas depende no hacerlo gravoso: cumplir en buen término las múltiples recomenda-ciones y evitar que se sigan cometiendo más violaciones a derechos humanos. - Sabemos que no es sencillo ni rápida la solución, pero necesariamente debe -- buscar la permanencia e incremento de sus acciones destinadas a dar solución- con enorme voluntad política, de lo contrario no existirá un equilibrio entre las recomendaciones concluidas y las nuevas que se elaboraron, pero que lo -- ideal es que ya no se sigan emitiendo.

S E G U I M I E N T O   D E   R E C O M E N D A C I O N E S

|  | I  | II | III | IV  | TERCER<br>AÑO | TOTAL |
|--|----|----|-----|-----|---------------|-------|
| TOTAL DE RECOMENDACIONES                           | 33 | 51 | 75  | 110 | 260           | 529   |
| RECOMENDACIONES NO ACEPTADAS                       | 3  | 2  | 1   | 1   | 2             | 9     |
| REC. ACEPTADAS CON PRUEBAS DE CUMPLIMIENTO TOTAL   | 29 | 35 | 45  | 38  | 49            | 196   |
| REC. ACEPTADAS CON PRUEBAS DE CUMPLIMIENTO PARCIAL | 1  | 13 | 35  | 73  | 186           | 308   |
| REC. ACEPTADAS SIN PRUEBAS DE CUMPLIMIENTO         | -- | -- | --  | --  | 3             | 3     |
| REC. ACEPTADAS CON CUMPLIMIENTO INSATISFACTORIO    | -- | -- | --  | 1   | 1             | 2     |
| REC. EN TIEMPO DE SER <u>CON</u> TESTADAS          | -- | -- | --  | --  | 18            | 18    |
| REC. ACEPTADAS EN TIEMPO PARA PRESENTAR PRUEBAS    | -- | -- | --  | --  | 6             | 6     |
| REC. CON TERMINO VENCIDO PARA SER CONTESTADAS      | -- | -- | --  | -   | -             | -     |
| T O T A L  | 33 | 50 | 81  | 113 | 265           | 542*  |

200

\* Las diferencias en las sumas del rubro del total, se deben a que algunas Recomendaciones fueron dirigidas a más de una autoridad.

## d) SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES.

Nuestra evaluación sobre los resultados de seguimiento versará únicamente sobre 3 conceptos substanciales: Recomendaciones parcialmente cumplidas, no aceptadas y aceptadas con pruebas de cumplimiento total.

## 1. RECOMENDACIONES ACEPTADAS CON PRUEBAS DE CUMPLIMIENTO PARCIAL.

En relación a los 8 conceptos de seguimiento, el problema central lo constituye el elevado y progresivo aumento de las recomendaciones parcialmente cumplidas y que asciende a un total de 308, es decir, el 56.82% de un total de 542 recomendaciones (no de 529 porque recordemos que algunas de ellas fueron giradas a más de una autoridad).

La cifra de 308 recomendaciones por dicho concepto es elevado. Pueden detectarse distintas causas, pero que todas originan en común la obstaculización del cumplimiento pleno de la recomendación, lo que invariablemente complica los efectos de la violación de derechos humanos en perjuicio del agraviado. En general, su tendencia en cada ejercicio ha sido de incremento.

Algunas de las causas más frecuentes y de las áreas más reiterativas en el presente concepto son:

- Por negligencia. La que afecta a 45 recomendaciones dirigidas a distintos gobiernos de los Estados de la República (Sinaloa, Veracruz, Oaxaca, Puebla, Tamaulipas, y otros más).

- Por falta de ejecución y/o libramiento de ordenes de aprehensión,

las que suman 59 recomendaciones.

- 106 recomendaciones de carácter penitenciario.
- 33 recomendaciones dirigidas a la Procuraduría General de la República.
- 6 recomendaciones de carácter ecológico.
- 5 recomendaciones suponen la localización de presuntos desaparecidos.
- 33 recomendaciones se formularon en fecha reciente.

La Comisión Nacional ha puesto en marcha acciones que tienden a disminuir aquel problema, como la Campaña Nacional para el cumplimiento total de 136 recomendaciones (la que inició el 16 de julio de 1992), en la que logró - concluir un total de 57 instrumentos, lo cual es alentador y hace necesario - su permanencia e intensificación, por lo que sus logros han motivado una nueva fase de la Campaña Nacional para dar cumplimiento a un total de 297 recomendaciones parcialmente cumplidas.

Es necesario infundir a las autoridades un compromiso de colaboración, para no convertir tal concepto de seguimiento en una práctica engañosa, al reportar un cumplimiento parcial y luego ser únicamente contemplativo en su conclusión total. Un ejemplo claro lo es la ejecución de ordenes de -----aprehensión:

Según el criterio de la Comisión Nacional, para concluir totalmente una recomendación es necesario no sólo el libramiento de la orden de aprehensión, sino el cumplimiento inmediato con la consecuente puesta a disposición del individuo ante el juez.

Aquí se presenta un problema: la Comisión Nacional tiene facultades para recomendar a las Procuradurías de Justicia el perfeccionamiento de la averiguación previa, para poder solicitar las respectivas órdenes de aprehensión al juez, pero la Comisión no tiene la garantía de que el juzgador obsequiará dicha orden o del menor tiempo que ocupe. De tal modo, tenemos las consideraciones siguientes:

--- Respecto al tiempo que tarde en librarlas, la recomendación permanecerá con un cumplimiento parcial sin que nada pueda hacer la Comisión.

--- Si se niega la orden de aprehensión, la Comisión no tiene otra salida que darla como totalmente concluida por incompetencia, al tratarse de un asunto jurisdiccional de fondo.

Como vemos, el cumplimiento total de una recomendación se llega a tornar en una labor ardua y penosa, cuya ejecución está supeditada en ocasiones a más de una autoridad y se complica aún más la situación si éstas son negligentes. Esto deja claro que la eficacia de la Comisión Nacional depende de manera importante de la colaboración comprometida de las autoridades y servidores públicos.

## 2. RECOMENDACIONES NO ACEPTADAS.

La razón de que de 9 recomendaciones no aceptadas formalmente, solo 4 alcanzaron de modo material su cumplimiento total, pone de manifiesto un sentir de la autoridad que ve en la recomendación una ofensa injusta, pero que la realidad es otra. Ella misma sabe que se equivocó pero no acepta públicamente su error, por lo que de modo discreto va dando cumplimiento a la reco

mendación para que así, la Comisión manifieste su acatamiento en términos reales. Aquí tiene que ver en mucho su autoridad moral porque a fin de cuentas - las autoridades cumplen la recomendación, a su modo, pero la cumplen.

En cambio, las otras autoridades carecen definitivamente de voluntad política y se mantienen indiferentes tanto a la recomendación como a las exhortaciones de la Comisión. Están convencidas por sus propios criterios --- irrefutables de que tienen la razón y de que en ningún momento violaron derechos humanos. El costo político no parece afectarles.

a) RECOMENDACIONES NO ACEPTADAS FORMALMENTE PERO SI CUMPLIDAS DE NO DO MATERIAL.

- Procuraduría General de la República: 9/90 - 12/90.
- Gobernador Constitucional del Estado de Puebla: 7/91.
- Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Puebla: 63/91.

b) RECOMENDACIONES NO ACEPTADAS FORMAL NI MATERIALMENTE.

- Secretario de Comunicaciones y Transportes: 23/90.
- Procurador General de Justicia del Distrito Federal: 10/91.
- Secretario de Comercio y Fomento Industrial: 46/92.
- Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Chiapas: 176/92.
- Gobernador Constitucional del Estado de Guanajuato: 55/92.

3. RECOMENDACIONES ACEPTADAS CON PRUEBAS DE CUMPLIMIENTO TOTAL.

Sus logros dependen principalmente de las circunstancias anteriores, por lo que no ha obtenido resultados positivos; de los tres años de tra-

bajo de la Comisión, solo 196 recomendaciones se han cumplido plenamente, es decir, el 36.16% de un total de 542 (no de 529 porque en ocasiones una recomendación se giró a más de una autoridad).

Aunque el cumplimiento ha sido continuo, a un promedio de 39 recomendaciones por ejercicio, no es suficiente. El mejor período lo ha sido el segundo año con 83 recomendaciones cumplidas en comparación con el siguiente en el que solo obtuvo 49.

El Presidente de la C.N.D.H. ha manifestado claramente que las causas fundamentales de incumplimiento de las recomendaciones son por falta de voluntad política y de valor de los gobernadores de las 31 entidades federativas y del Distrito Federal. En materia penitenciaria, no todos los problemas son a causa de la falta de recursos económicos y de sobrepoblación, sino de una carencia de fuerza política.<sup>99</sup>

Entre la Comisión Nacional y las autoridades debe prevalecer el diálogo y la comprensión mutua, porque al fortalecer su relación, la resolución que se emita podrá convencer sin duda alguna y acatarse de inmediato. Entre la Comisión Nacional y las autoridades es necesario definir con exactitud sus campos, para hacer entender que la Comisión es un complemento para formar a una más eficiente administración pública y de justicia. Porque ambos, autoridad y Comisión persiguen el mismo fin común: el establecimiento y permanencia de un Estado de Derecho.

---

99. SORIANO, Arturo. "Nadie atiende las Recomendaciones de la C.N.D.H.: Madrazo". Excélsior, martes 10 de agosto. México, 1993, pp.1,12.

## G. DOCUMENTOS DE NO RESPONSABILIDAD.

| SEMESTRE       | DOCUMENTOS |
|----------------|------------|
| Primero        | 5          |
| Segundo        | 24         |
| Tercero        | 34         |
| Cuarto         | 75         |
| Quinto y Sexto | 76         |
| T O T A L      | 214        |

En realidad es bajo el número de Documentos de No Responsabilidad emitidos, el cual asciende a 214, lo que equivale al 1.12% del total de quejas presentadas ante la Comisión Nacional, en las que la autoridad demostró la inexistencia de la presunta violación. Así como el 2.70% sobre el total de instancias calificadas como presuntas violaciones a los derechos humanos --- (7,914).

Su aumento por cada ejercicio ha sido moderado, excepto en el quinto y sexto semestres donde obtuvo un descenso significativo de 76 documentos, en comparación del tercero y cuarto períodos que fue de 109.

La situación anterior representa que la mayoría de las veces existe la violación de derechos y en consecuencia, en pocas ocasiones la autoridad puede demostrar plenamente lo contrario.

## a) LAS DIEZ AUTORIDADES CON MAYOR NUMERO DE DOCUMENTOS DE NO RESPONSABILIDAD.

Es un dato singular que entre las 10 principales autoridades se encuentran 4 a las que les fueron giradas más recomendaciones, como son:

|   | NUM.DOC. |
|---|----------|
| - La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. | 33       |
| - La Procuraduría General de la República.                  | 27       |
| - Gobierno Constitucional del Estado de México.             | 14       |
| - Gobierno Constitucional del Estado de Chiapas.            | 10       |

Entre las restantes destacan:

|  |    |
|--|----|
| - Gobierno Constitucional del Estado de Hidalgo.                   | 11 |
| - Presidente del Tribunal Superior de Justicia del D.F.            | 6  |
| - Gobierno Constitucional del Estado de Nuevo León.                | 6  |
| - Subsecretario de Asuntos Migratorios de la Sría. de Gobernación. | 4  |
| - Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco.                   | 4  |
| - Gobierno Constitucional del Estado de Yucatán.                   | 3  |

## H. AMIGABLE COMPOSICION Y MEDIACION.

|  | PERIODOS |     |     |     |      | TOTAL |
|--|----------|-----|-----|-----|------|-------|
|  | I        | II  | III | IV  | V-VI |       |
| Brigadas.                              | ---      | 18  | 20  | 24  | 119  | 181   |
| Expedientes presentados a Autoridades. | ---      | 383 | 294 | 667 | 1305 | 2649  |
| Concluidos.                            | ---      | 174 | 224 | 352 | 1087 | 1837  |
| En trámite.                            | ---      | 163 | 68  | 276 | 203  | 710   |
| No aceptada.                           | ---      | 46  | 2   | 39  | 15   | 102   |

Al apreciar sus cifras sobre sus logros obtenidos, destaca la intensa labor de la Coordinación de Brigadas de la Comisión, quien es la encargada de entrevistarse con las autoridades para convencerlas fundadamente de la aceptación y cumplimiento de sus propuestas, a fin de remediar la violación de derechos humanos.

En total se han organizado 181 brigadas. Destaca el quinto y sexto semestres por haber intensificado sus actividades en un número de 119, en comparación con el tercero y cuarto períodos en los que sólo realizó 44; es decir, en el último año se obtuvo el 65.74% del total de brigadas.

Se han presentado a las autoridades un total de 2,649 expedientes para acuerdo conciliatorio, cifra que calificamos como regular, al constituir el 33.47% del total de presuntas violaciones que ha registrado la Comisión Nacional (7,914).

Al valorar las cifras debemos de considerar la imposibilidad de expedientes a tratarse por conciliación, por referirse a violaciones a los derechos a la vida o a la integridad física, psíquica u otras especialmente graves.

La eficacia de las acciones de la amigable composición se ve reflejada en los resultados de los expedientes concluidos por este mecanismo, en el que se ha tenido éxito en 1,837 casos, es decir, casi el 70% sobre el total de los asuntos presentados (2,649). Además, el aumento de quejas concluidas por este medio en los dos últimos años ha sido progresivo; el tercer año sobrepasa al representar el 59% del total.

En cuanto a los expedientes no aceptados, su número es muy bajo con

sólo 102 casos, lo que equivale al 3.85% del total de asuntos presentados ---- (2,649).

Sobre los expedientes en trámite, su porcentaje representa el ----- 26.80% del total de expedientes presentados a las autoridades. Sentimos que - es una cantidad significativa por lo que su atención debe ser oportuna, a fin de concluir cada vez un mayor número de asuntos.

a) CONCEPTOS DE CONCLUSION.

Aún cuando solo tenemos los números exactos de los conceptos de conclusión respecto al cuarto, quinto y sexto semestres, así haremos nuestra evaluación. El total de asuntos presentados en dichos ejercicios es de 1,972.

Destaca de manera sobresaliente el concepto "Resolución durante su-  
procedimiento". Su tendencia es de un incremento súbito: en el cuarto semes-  
tre resolvió 221 expedientes, en comparación con el quinto y sexto que logró-  
834. Ambas cantidades hacen un total de 1,055 asuntos, lo que equivale al ---  
73.31% de expedientes concluidos respecto a estos ejercicios (1,439). Es un -  
avance evidente y confirma el valor del medio conciliatorio para concluir ---  
asuntos de modo satisfactorio con el consenso de las partes.

Los conceptos de conclusión "Por incompetencia" y el de "Orienta---  
ción" que se dieron en el procedimiento conciliatorio, resultaron en una can-  
tidad mínima con sólo 206 y 138 expedientes, respectivamente. Recordemos que-  
de los 206 asuntos, 84 fueron enviados a las Comisiones Estatales por motivos  
de competencia.

Las mencionadas cifras suman un total de 344 expedientes, lo que --

equivale al 23.90% casos concluidos por conciliación en tales ejercicios --- (1,439). Este bajo porcentaje alienta la práctica conciliatoria y podemos calcular que si el volumen de casos presentados se elevara, los conceptos de conclusión se guiarían por el mismo patrón porcentual de casos concluidos, con la diferencia de que resolverían más expedientes.

Las cinco autoridades que mostraron mayor voluntad política en los trabajos de conciliación son:

- Procuraduría General de la República.
- Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
- Gobierno del Estado de México.
- Gobierno del Estado de Tlaxcala.
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores - del Estado.

Los factores que fundamentan dicha voluntad política son:

- Por la cantidad de asuntos planteados.
- Por la cantidad de asuntos resueltos.
- Por la velocidad de respuesta y disposición para informar a la Comisión Nacional sobre sus avances.

#### I. TRATAMIENTO DE LAS QUEJAS.

Este inciso se refiere a evaluaciones generales sobre los tres años de labor de la Comisión Nacional, sobre aspectos diversos especialmente importantes de los que hay que informar, su reconocimiento amplía la perspectiva - sobre la situación del Programa de Quejas.

## a) COMPOSICION DE LAS QUEJAS.

1. POR FUENTES DE ACCESO.- Ya desde el comienzo de nuestro estudio informamos sobre la magnitud de la afluencia de las personas a la Comisión Nacional. Ahora sabremos los medios que utilizan:

| SEMESTRE       | POR CARTA | DE MODO PERSONAL | MEDIANTE SU PUBLICACION EN LA PRENSA | T O T A L * |
|----------------|-----------|------------------|--------------------------------------|-------------|
| Primero        | 1091      | 243              | 9                                    | 1343        |
| Segundo        | 1435      | 473              | 5                                    | 1913        |
| Tercero        | 1213      | 1261             | 11                                   | 2485        |
| Cuarto         | 2150      | 2341             | 12                                   | 4503        |
| Quinto y Sexto | 4428      | 4342             | 23                                   | 8793        |
| T O T A L      | 10,317    | 8,660            | 60                                   | 19,037      |

\* Se constata el mismo número de quejas recibidas en cada ejercicio.

El medio más empleado es la carta que asciende a 10,317 quejas, es decir, el 54.19% del total de quejas percibidas por la Comisión (19,037).

Los problemas que se presentan al utilizar la carta o en ocasiones el telegrama o el fax, es que a veces los datos mínimos de identificación no están completos, lo que retarda o imposibilita su tramitación, hasta el grado de concluirse por no revestir los mínimos requisitos para suscribir una -- queja; o bien, la información respecto a la presunta violación son tan vagos y carentes de pruebas, que retardan la actuación de la Comisión hasta el momento en que son presentados por los quejosos.

Los aspectos anteriores hacen perder un tiempo valioso en detrimento a los agraviados. Es por ello que la Comisión en su Programa de Divulgación difunde por los medios masivos de comunicación la forma de presentar una queja, entre otros temas.

En segundo lugar está la presentación de la queja de modo personal con 8,660 casos, lo que representa el 45.49% sobre el total de asuntos recibidos. Aquí los problemas anteriores no son tan frecuentes debido al contacto personal que se mantiene con los quejosos.

Es interesante observar que durante los dos primeros semestres, la carta ocupó el primer lugar con una gran diferencia en relación a la presentación personal del quejoso, pero en los dos siguientes ejercicios este medio obtuvo el primer sitio; actualmente guardan una proporción semejante, lo cual quiere decir que ahora ambos medios de acceso son empleados por igual.

La queja publicada en prensa tiene un orden ascendente, pero en números muy bajos; representa el 0.3% del total de instancias recibidas por la Comisión con solo 60 casos.

En general, es evidente que las fuentes de acceso tienen una suficiente amplitud, pero no así con el conocimiento de los mínimos datos que debe de cumplir.

Su carácter informal hace flexible el modo de instar su protección y cumple con el principio de acceso expedito, en virtud de la preeminencia -- del bien jurídico que tutela.

2. POR SITUACION FEDERAL Y/O LOCAL DE LAS AUTORIDADES CALIFICADAS COMO PRESUNTAS RESPONSABLES CON BASE A LA INFORMACION APORTADA POR EL QUEJOSO.

| SEMESTRE       | FEDERALES | LOCALES | AMBAS AUTORIDADES | CASOS PENDIENTES DE CALIFICACION |
|----------------|-----------|---------|-------------------|----------------------------------|
| Primero        | 544       | 599     | ---               | --                               |
| Segundo        | 471       | 548     | ---               | 54                               |
| Tercero        | 526       | 794     | ---               | ---                              |
| Cuarto         | 639       | 1216    | 46                | --                               |
| Quinto y Sexto | 842       | 1777    | 126               | 34                               |
| T O T A L      | 3,022     | 4,934   | 172 = 8,128       | 88                               |

De un total de 7,914 quejas calificadas como presuntas violaciones de derechos humanos, están involucradas 8,128 autoridades federales y/o locales, así como 88 casos pendientes de calificación.

Las autoridades de las entidades federativas ocupan el primer lugar con 4,934, su promedio siempre ha sido ascendente y mayor en todos los ejercicios en comparación con las federales que registran un total de 3,022 autoridades.

Las cifras revelan que las autoridades locales son señaladas reiteradamente en una proporción aproximada del 60.71% del total de autoridades -- (8,128). Este resultado hace propicio mencionar que a partir del funcionamiento de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, disminuirá considerablemente este concepto de autoridad local, excepto las de carácter federal.

También es lógico suponer que es mayor el número de autoridades locales en virtud de que existen en un mayor número que las federales.

b) CONSIDERACIONES POR TORTURA.

El contenido de este tema fue tratado en conjunto con el inciso --- "E", en el número 1, denominado: "Quejas más frecuentes de acuerdo con la naturaleza de los hechos presuntamente violatorios de derechos humanos", que --- trata precisamente de la frecuencia de los casos de tortura.

c) LAS DIEZ AUTORIDADES MAS SEÑALADAS COMO PRESUNTAS RESPONSABLES POR VIOLACION DE DERECHOS HUMANOS, SEGUN EL DICHO DEL QUEJOSO.

|   |      |
|---|------|
| 1. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.<br>Policía Judicial del D.F.        | 1013 |
| 2. Procuraduría General de la República.<br>Policía Judicial Federal.                         | 930  |
| 3. Secretaría de la Reforma Agraria.  | 262  |
| 4. Procuraduría General de Justicia del Estado de Oaxaca.<br>Policía Judicial de la Entidad.  | 248  |
| 5. Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas.<br>Policía Judicial de la Entidad. | 236  |
| 6. Procuraduría General de Justicia del Estado de México.<br>Policía Judicial del Estado.     | 205  |
| 7. Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla.<br>Policía Judicial de la Entidad.  | 171  |
| 8. Instituto Mexicano del Seguro Social.  | 117  |
| 9. Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco.<br>Policía Judicial de la Entidad. | 98   |
| 10. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.                                       | 88   |

Destacan en los dos primeros lugares de manera prominente la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, como la General de la República con un total de 1.013 y 930 señalamientos respectivamente, las que recaen en sus elementos de policía judicial. Es decir, el 5.32 y 4.88% sobre el total de quejas percibidas por la Comisión Nacional (19,037), aplicadas en el mismo orden.

A la situación anterior le siguen otras cinco Procuradurías de Justicia Locales, cuyos hechos se imputan también a elementos de la policía judicial de cada entidad.

Tan sólo el total de quejas en contra de éstas 7 Procuradurías asciende a 2,901 casos, lo que equivale al 15.23% del total de 19,037 quejas recibidas por la Comisión Nacional en sus tres años de función.

Las cifras anteriores nos dan una aproximación sobre la imperante situación de ilegalidad con que operan dichos cuerpos policíacos, con gran autonomía al margen de la ley, tal como lo demuestra la relación de quejas más frecuentes de acuerdo con la naturaleza de los hechos presuntamente violatorios que estudiamos anteriormente y que dejan constancia de la gravedad de la situación.

En tercer lugar está la Secretaría de la Reforma Agraria y en octavo el Instituto Mexicano del Seguro Social, como dependencias que protegen derechos social fundamentales como es el de propiedad y salud, mismo que por su magnitud están en riesgo de caer en irregularidades como los rezagos agrarios e ineptitud del servicio médico, su violación daña a amplios sectores de la población.

## J. ORIENTACION JURIDICA.\*

| SEMESTRE       | NUMERO DE PERSONAS | NUMERO DE ORGANIZACIONES SOCIALES | PETICIONES DE INFORMACION | TRABAJOS FORANEOS. MISIONES** |
|----------------|--------------------|-----------------------------------|---------------------------|-------------------------------|
| Primero        | ---                | 159                               | 1521                      | 33                            |
| Segundo        | 317                | 151                               | 1958                      | 55                            |
| Tercero        | 585                | 137                               | 2613                      | 57                            |
| Cuarto         | 1703               | 136                               | 2959                      | 48                            |
| Quinto y Sexto | 3687               | 188                               | 10379                     | 129                           |
| T O T A L      | 6,292              | 771                               | 19,430                    | 322                           |

\* Con independencia de la atención a los quejosos para efectos de la apertura de expedientes y de información que sobre su seguimiento requiera.

\*\* Con independencia del Programa Penitenciario, se investigan presuntas quejas violatorias de derechos humanos en diversas entidades federativas.

La Orientación Jurídica que brinda la Comisión Nacional para la solución de problemas particulares es un indicador significativo sobre la confianza que las personas depositan en ella. La ven como instancia que remediará todos sus males.

Este mecanismo además de ser orientador, sirve como promotor de la existencia y funcionamiento de la Comisión, cuyo tiempo y esfuerzo es digno de reconocerse.

## K. TRATAMIENTO DE LAS INCONFORMIDADES.

El sistema inconformidad entró en funcionamiento el tercer año de trabajo de la Comisión Nacional y hasta la fecha se han recibido 39 instan---

cias por los conceptos siguientes:

- a) 25 Recursos de Impugnación, de los cuales se detalla su estado: 9 recursos concluidos (2 confirman la resolución, 2 por orientación, 2 por infundados, un extemporáneo, uno por falta de interés del quejoso y, 2 por recomendación) y, 16 pendientes de resolución.
- b) 14 Recursos de Queja, cuya situación se describe: 7 están concluidos (5 infundados, uno por orientación, un documento de no responsabilidad) y, 7 -- pendientes de resolución.

Hasta el momento, las Comisiones Estatales recurridas y en donde se ha concluido el asunto sin responsabilidad, han demostrado su buen desempeño y la unidad de criterios con la Comisión Nacional (sólo se han girado dos recomendaciones). Esto es satisfactorio, porque refleja una gradual adaptación y buen funcionamiento de algunos de los integrantes del Sistema Nacional No - Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos.

#### L. LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD.

Las sanciones impuestas a los Servidores Públicos se han obtenido - por medio de 2 acciones: Las Recomendaciones y los Trabajos de Amigable Composición y Mediación. Su diferencia estriba en que, mientras en aquellas la resolución es unilateral a cargo de la Comisión Nacional, en éstas es producto del acuerdo de voluntades entre la Comisión y las autoridades.

A continuación presentamos las relaciones de datos respecto a los - anteriores conceptos, tanto en el tipo de servidores públicos, como la clasi-

ficación de las sanciones ejercidas.

a) TIPO DE SERVIDORES PUBLICOS SANCIONADOS POR RECOMENDACION.

| SEMESTRE *     | FEDERALES | LOCALES | MUNICIPALES | T O T A L |
|----------------|-----------|---------|-------------|-----------|
| Tercero        | 93        | 36      | 10          | 139       |
| Cuarto         | 58        | 58      | 3           | 119       |
| Quinto y Sexto | 191       | 203     | --          | 394       |
| T O T A L      | 342       | 297     | 13          | 652       |

\* Fue a partir del tercer semestre en que se inició la integración de dicha información.

b) TIPO DE SERVIDORES PUBLICOS SANCIONADOS CON MOTIVO DE LOS TRABAJOS DE AMI-GABLE COMPOSICION.

| SEMESTRE*      | FEDERALES | LOCALES | MUNICIPALES | T O T A L |
|----------------|-----------|---------|-------------|-----------|
| Cuarto         | 52        | 93      | 2           | 147       |
| Quinto y Sexto | 27        | 115     | 4           | 146       |
| T O T A L      | 79        | 208     | 6           | 293       |

\* Tal información se precisó a partir del cuarto informe de actividades.

c) CLASIFICACION DE LAS SANCIONES IMPUESTAS POR RECOMENDACION.\*

| SEMESTRE       | EJERCICIO DE LA ACCION PENAL | DESTITUCION | SUSPENSION | AMONESTACION O APERCIBIMIENTO | INHABILITACION | MULTA | T O T A L |
|----------------|------------------------------|-------------|------------|-------------------------------|----------------|-------|-----------|
| Tercero        | 64                           | 37          | 36         | 2                             | —              | —     | 139       |
| Cuarto         | 80                           | 15          | 17         | 7                             | —              | —     | 119       |
| Quinto y Sexto | 152                          | 68          | 89         | 37                            | 40             | 8     | 394       |
| T O T A L      | 296                          | 120         | 142        | 46                            | 40             | 8     | 652       |

\* En los diversos Informes de la Comisión se clasifican las sanciones respectivas junto con los nombres de los servidores públicos violadores de derechos humanos y el número de recomendación a que se refiere.

219

d) CLASIFICACION DE LAS SANCIONES IMPUESTAS POR AMIGABLE COMPOSICION.

| SEMESTRE       | EJERCICIO DE LA ACCION PENAL * | DESTITUCION | SUSPENSION | AMONESTACION O APERCIBIMIENTO | INHABILITACION | MULTA | T O T A L |
|----------------|--------------------------------|-------------|------------|-------------------------------|----------------|-------|-----------|
| Cuarto         | 15                             | 5           | 7          | 12                            | —              | —     | 39.       |
| Quinto y Sexto | 24                             | 9           | 40         | 15                            | 3              | 2     | 93        |
| T O T A L      | 39                             | 14          | 47         | 27                            | 3              | 2     | 132       |

\* Se inició averiguación previa en el siguiente orden: en el cuarto semestre, 108 casos; en el quinto y sexto, 147 casos. Lo que hace un total de 155 asuntos.

La diferencia de resultados entre las relaciones de servidores públicos sancionados por recomendación y respecto a los trabajos de amigable -- composición es la siguiente:

Por el instrumento de Recomendación se han sancionado 652 autoridades, 342 federales, 297 locales y 13 municipales; tales cifras las calificamos como un buen logro, si tomamos en consideración que se ha emitido 529 recomendaciones. En cambio, por los Trabajos de Conciliación se han obtenido -- 293 sancionados, 79 federales, 208 locales y 6 municipales; también representa un avance significativo, debido a que sus brigadas de amigable composición han concluido en el cuarto, como en el quinto y sexto semestres un total de - 1,053 expedientes por concepto de resolución durante el procedimiento.

Es evidente que a través de las recomendaciones se ha logrado un ma yor número de sancionados, aún cuando se han resuelto más expedientes por con ciliación; la razón puede ser que mientras en aquella la resolución es unila- teral y contra conductas graves de violaciones a los derechos humanos; en con secuencia, en ésta los hechos son menos graves y la sanción como producto del acuerdo de voluntades, no es fácil que las autoridades accedan a las proposi- ciones de la Comisión, porque hacerlo sería poner entredicho la legalidad de- sus funciones.

Si sumamos ambos aspectos obtendremos un total global de 945 servi- dores públicos sancionados, de los cuales 421 son federales, 505 locales y 19 municipales. El incremento general de sus cifras en cada ejercicio ha sido re gular y sostenido.

La diferencia de los totales globales tanto de autoridades locales -

como federales es de 84, lo que supone que las autoridades locales se les ha comprobado un mayor número de transgresiones a la ley, tal vez por existir en mayor número que las federales.

El menor porcentaje lo obtuvieron las autoridades municipales con sólo 19 casos, lo que las distingue de las demás y la sitúan como la autoridad que en el ejercicio de sus funciones, generalmente, es respetuosa de la ley.

Respecto a la clasificación de las sanciones impuestas, tras la suma de sus totales, resultan las consideraciones siguientes:

De los resultados obtenidos destaca el concepto de la acción penal, con un total de 335 casos, lo cual implica que las conductas vtilatorias de derechos humanos son graves y se constituyen como delitos que castigan las leyes penales, por lo que necesariamente se debe incoar un procedimiento cuya conclusión sea una sentencia que condene o absuelva al presunto responsable.

Es posible que el ejercicio de la acción penal se incremente, si tomamos en consideración que a 155 autoridades se les ha iniciado averiguación previa por diversos delitos.

Otra sanción que sobresale es el número de suspendidos con un total de 195 autoridades; esto configura una medida disciplinaria que al separar por un tiempo determinado al servidor público transgresor, motive el desistimiento de sus conductas al margen de la ley.

La destitución se coloca también en un lugar prominente al alcanzar un total de 134 asuntos. Es una medida ejemplar con efectos inmediatos, dada-

la gravedad de la falta, y que ataca directamente el medio ejecutor de la violación de derechos humanos.

La amonestación o apercibimiento asciende a un total de 77 casos. - Es una sanción impuesta por actos menos graves como advertencia de un mal proceder y que se hará constar en el expediente del servidor público responsable.

Resta la multa y la inhabilitación con 10 y 43 sancionados, respectivamente.

Las medidas disciplinarias o penales que hemos precisado, necesariamente deben ser ejemplares en proporción a la falta o delito incurrido, con el fin de promover efectos disuasorios tanto en el servidor público sancionado como del resto de sus compañeros, como medio de sancionamiento público.

Debemos aclarar que varios de los servidores públicos sancionados fueron objeto de medidas disciplinarias de carácter administrativo y de índole penal, para su cuantificación se ha tomado únicamente la más grave.

Durante los tres años de funciones de la Comisión Nacional, se han obtenido sobresalientes resultados en materia de sanciones, porque a través de sus propuestas apoyadas en investigaciones y resultados objetivos bajo la anuencia de su autoridad moral, han promovido castigos ejemplares a quienes los han merecido, que van desde la simple multa hasta el ejercicio de la acción penal.

A través de las recomendaciones y de la conciliación, la Comisión propone que las autoridades superiores de las responsables deciden. Esta mecánica nos conlleva a reconocer la participación decidida de éstas para que con

objetividad, los resultados de sus investigaciones sean análogos a los obtenidos por la Comisión Nacional y así, aplicar la sanción a quienes lo ameriten.

Sentimos que los logros de la lucha contra la impunidad son satisfactorios, pero se deben redoblar esfuerzos para incrementar el efecto disuasorio de conductas lesivas que transgreden el orden jurídico. Es aquí donde se proyecta parte de su éxito general, porque quien comete una violación a los derechos humanos debe recibir un castigo justo y ejemplar.

Sin la existencia de la Comisión Nacional, qué sería de tanta impunidad sin denunciar? O mejor dicho, qué se había hecho antes?

## II. OTRAS ACTIVIDADES DE LA COMISION.

### 1. REPRESENTACION CUANTITATIVA DE LAS SESIONES DEL CONSEJO DE LA C.N.D.H.

Recordemos que el Consejo, al establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional, se constituye como máximo órgano de la institución; por lo que su labor tiene una vital importancia, la que desarrolla a través de sesiones ordinarias y extraordinarias, cuyo análisis cuantitativo es el siguiente:

(Siguiente pág.)

## SESIONES DEL CONSEJO

|  | I  | II | III | IV | V-VI | TOTAL |
|--|----|----|-----|----|------|-------|
| - Ordinarias   | 7  | 6  | 6   | 6  | 12   | 37    |
| - Extraordinarias                                    | 2  | 1  | 4   | 2  | 2    | 11    |
| - Horas sesionadas                                   | 54 | 49 | 54  | 29 | 55*  | 241   |
| - Tesis, Acuerdos,<br>Declaraciones y<br>Comunicados | 7  | 7  | 3   | 3  | 5    | 25    |

\* Cifra obtenida hasta el quinto semestre.

## 2. LOGROS DE LOS DEMAS PROGRAMAS DE TRABAJO.

## A. PROGRAMA DE PRECEDENTES Y DE COMPUTO.

En relación a nuestro estudio substancial, los programas de Precedentes y de Cómputo no se prestan para realizar un análisis cuantitativo, pero sí debemos destacar su importancia y trascendencia al agilizar las funciones de la Comisión Nacional.

El Programa de Precedentes se refiere a una especie de "jurisprudencia automatizada", como auxiliar en la elaboración homogénea y precisa tanto de Recomendaciones como Documentos de No Responsabilidad y que el personal de la Comisión tiene obligación de consultar.

Sobre el Programa de Cómputo, podemos decir que en equipo la Comisión Nacional se ha visto beneficiada con alta tecnología, cuyo sistema está-

conectado a una amplia red que ha crecido de acuerdo al aumento de sus actividades y se ha provisto de una técnica más avanzada en la materia.

Cabe destacar el desarrollo de programas de cómputo para complementar y ajustar el programa EXPDQ (Expedientes de Queja), el cual registra y da seguimiento automatizado a los expedientes, desde su radicación hasta su conclusión, con el fin de obtener un mayor control y celeridad en la realización de sus múltiples actividades.

#### B. PROGRAMA DE ASUNTOS INDIGENAS.

Su objetivo es promover el estudio, la investigación y la práctica de las diligencias foráneas que resulten necesarias para atender los problemas que aquejan a las comunidades indígenas, recibir directamente sus quejas e iniciar el procedimiento correspondiente.

El sector indígena es y ha sido siempre un grupo social desprotegido, que por sus condiciones socioeconómicas y religiosas propician violaciones a los derechos humanos, como problemas de acceso a la justicia, incompatibilidad de sus tradiciones y costumbres con las normas jurídicas nacionales, un conflictivo rezago agrario, la impunidad de grupos ligados al narcotráfico que los someten física y moralmente, abuso de autoridad, detenciones arbitrarias, tortura, etc.

Las actividades más importantes desempeñadas en el presente programa se integran en la siguiente relación:

| SEMESTRE       | BRIGADAS DE TRABAJO | RECOMENDACIONES EMITIDAS | INFORMES ESPECIALES   |
|----------------|---------------------|--------------------------|---|
| Primero        | --                  | --                       | -   |
| Segundo        | --                  | --                       | -   |
| Tercero        | 2                   | 3                        | 1 Memoria de la Zona Mixta en el Estado de Oaxaca.  |
| Cuarto         | 10                  | 4                        | 1 Situación de los Derechos Humanos en la Sierra Norte de Puebla.   |
| Quinto y Sexto | 23                  | 17                       | 1 Informe sobre el problema de las expulsiones en las comunidades indígenas de los Altos de Chiapas y los Derechos Humanos.<br>1 Sobre el Programa de Atención a Comunidades Indígenas de la Sierra Tarahumara. |
| T O T A L      | 35                  | 24                       | 4   |

#### C. PROGRAMA SOBRE AGRAVIOS A PERIODISTAS.

Su objetivo es proteger y defender a los periodistas contra violaciones a los derechos humanos cometidas en el ejercicio de su profesión, para promover y garantizar la libertad de prensa.

La situación general que sobre el tratamiento de las quejas radicadas se ha realizado, se presenta en la relación siguiente:

AGRAVIO A PERIODISTAS

|  | I  | II | III | IV | TERCER<br>AÑO | TOTAL |
|--|----|----|-----|----|---------------|-------|
| EXPEDIENTES RADICADOS                            | 54 | -- | 1   | -- | 22            | 77    |
| EXPEDIENTES EN TRAMITE                           | 54 | 42 | 16  | 2  | 19            | 19    |
| EXP. DESAGREGADOS*                               | 12 | 2  | --  | -- | --            | 14    |
| CONCLUIDOS POR SENTEN-<br>CIA DEFINITIVA         | -- | 14 | 2   | -- | --            | 16    |
| CONCLUIDOS POR ASUNTO<br>JURISDICCIONAL DE FONDO | -- | 4  | --  | -- | 1             | 5     |
| CONCLUIDO POR ACUMULA--<br>CION DE EXP.          | -- | -- | 1   | -- | --            | 1     |
| CONCLUIDO POR FALTA DE<br>INTERES DEL QUEJOSO    | -- | -- | 3   | -- | 1             | 4     |
| RECOMENDACIONES**                                | -- | 7  | 6   | 2  | --            | 15    |
| DOCUMENTOS DE NO RESPON<br>SABILIDAD.            | -- | 1  | 2   | -- | 1             | 4     |

\* Los exp. desagregados lo fueron en razón que se demostró que los agraviados no eran periodistas o que el agravio no se cometió en razón de su trabajo como periodista. Se tramitaron dentro del programa general de quejas.

\*\* Se expedieron 15 Rec. que abarcan 16 expedientes, de los cuales una ha sido totalmente cumplida (34/91) durante el tercer año.

## D. PROGRAMA SOBRE PRESUNTOS DESAPARECIDOS.

Su objetivo es localizar a las personas reportadas como desaparecidas ante diversas autoridades, por diferentes organismos o por particulares, lo cual no implica comprometerse a encontrarlos en la fecha, lugar y condición física o mental determinada.

A continuación presentamos dos cuadros informativos en relación a su labor investigativa y sobre el avance de sus logros, respectivamente.

## LABOR INVESTIGATIVA

| SEMESTRE*      | VISITAS | ENTIDADES<br>FEDERATIVAS | NUM. DE INVESTIGADORES<br>EN CADA VISITA Y PROME<br>DIO APROXIMADO DE DIAS | DILIGENCIAS<br>EFECTUADAS |
|----------------|---------|--------------------------|--|---------------------------|
| Primero        | ---     | ---                      | -----  | ----                      |
| Segundo        | ---     | ---                      | -----  | ----                      |
| Tercero        | ---     | ---                      | -----  | ----                      |
| Cuarto         | 50      | 20                       | 3 individuos - 10 días   | 504                       |
| Quinto y Sexto | 111     | 22                       | 2 individuos - 4 días  | 1748                      |
| T O T A L      | 161     | 42                       |  | 2,252                     |

\* Fue a partir del cuarto semestre que se empezó a cuantificar con mayor detalle tales conceptos.

## CASOS RESUELTOS

|  | I | II | III | IV | V-VI | TOTAL |
|--|---|----|-----|----|------|-------|
| - Personas encontradas vivas o con evidencia de ello.      | 4 | 9  | 17  | 2  | 15   | 47    |
| - Personas identificadas muertas o con evidencias de ello. | 1 | -  | 5   | 5  | 8    | 19    |
| - Desistimiento de la queja.                               | - | -  | 4   | 1  | 2    | 7     |
| T O T A L  | 5 | 9  | 26  | 8  | 25   | 73    |

## E. PROGRAMA EN DEFENSA DE LA NIÑEZ.

Su objetivo consiste en la promoción y defensa de los derechos humanos inherentes a la niñez, a través de estudios, eventos y difusión de material promocional.

La tarea desempeñada por la Comisión Nacional en este programa, ha sido muy dispersa en relación a los temas tratados y esporádica, en cuanto a su frecuencia. La diversidad de su labor la podemos clasificar en 3 grandes campos:

- a) Estudios realizados: 4
- b) Eventos celebrados: 15
- c) Documentos de promoción: 2 (Sin tomar en cuenta la producción editorial en la materia).

## F. PROGRAMA SOBRE EL SISTEMA PENITENCIARIO DEL PAIS.

Su objetivo es promover y procurar que en el Sistema Penitenciario Nacional se respeten los derechos humanos de los internos, a través de diversas acciones, medios e instrumentos. Enseguida presentamos 2 cuadros sobre -- sus resultados globales:

|   | CASOS ATENDIDOS |     |     |       |       | TOTAL |
|---|-----------------|-----|-----|-------|-------|-------|
|   | I               | II  | III | IV    | V-VI  |       |
| - Preliberaciones                       | -               | 142 | 429 | 748   | 4213  | 5532  |
| - Traslados penitenciaros               | -               | 6   | 16  | 82    | 190   | 294   |
| - Violaciones a -- derechos de reclusos | -               | 32  | 97  | 112   | 299   | 540   |
| - Solicitud de -- atención médica       | -               | 15  | 8   | 82    | 167   | 272   |
| <b>T O T A L</b>                        | -               | 195 | 550 | 1,024 | 4,869 | 6,638 |

PRELIBERACIONES.-Se recibió respuesta de la autoridad en diversos-- sentidos: se otorgó la libertad; se revisará el caso; se señala fecha de probable beneficio; o se especifican los motivos por los que no se puede conce-- der.

TRASLADOS PENITENCIARIOS.- Respuesta de la autoridad en el sentido de que va a hacerlos si los cupos lo permiten.

VIOLACIONES A DERECHOS DE RECLUSOS.- En todos los casos se ha rea-- lizado la investigación correspondiente, con alguno de los siguientes resulta-- dos: respuesta satisfactoria de la autoridad que permite considerar que la -- violación ha cesado; no hubo violación a derechos humanos; emisión de una re-- comendación.

SOLICITUDES DE ATENCION MEDICA.- Todos los casos se han atendido - mediante visita u oficio a la autoridad, dando como resultado: la respuesta -

de la autoridad atendiendo el problema de salud, o la improcedencia de la queja.

#### VISITAS Y RECOMENDACIONES

|                                     | I | II | III | IV  | V-VI  | TOTAL |
|-------------------------------------|---|----|-----|-----|-------|-------|
| - Visitas a Centros Penitenciarios. | 2 | 16 | 85  | 97* | 574** | 774   |
| - Recomendaciones - emitidas.       | 2 | 6  | 11  | 42  | 106   | 167   |

\* Además se realizaron visitas a 16 Centros para Menores Infractores, en 12-entidades federativas.

\*\* Aparte, se efectuaron 70 visitas a 32 Centros para Menores Infractores, en 22 entidades.

El Programa Penitenciario es uno de los prioritarios de la Comisión. Su labor no se limita a las acciones establecidas en los cuadros anteriores, sino también, realiza diversos estudios sobre la situación penitenciaria nacional, formula propuestas a reformas legislativas, elabora modelos de Reglamento, diagnósticos especiales y globales, promueve los diversos instrumentos de divulgación y trípticos sobre los derechos de los reclusos y sus familias.

#### G. PROGRAMA DE APOYO A INTERNOS PARA LA OBTENCION DE BENEFICIOS DE LIBERTAD - ANTICIPADA.

El objetivo es conseguir la libertad del interno antes del cumplimiento total de la pena, por motivos legales y humanitarios, como el caso de individuos de mínima peligrosidad, grave estado de salud, senilidad, indígenas y, en general, a toda persona que por su precaria situación económica y social no puede tramitar su preliberación, libertad preparatoria o remisión -

parcial de la pena.

Las cifras totales sobre los logros obtenidos por la Comisión Nacional, se encuentran establecidos en el cuadro primero, con el rubro de pre liberaciones, el cual viene a completar los resultados del programa peniten-- ciario debido a la estrecha relación que guardan ambos.

Para la debida atención del programa, se ha constituido un grupo - interinstitucional conformado por la Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General de la República, el Instituto Nacional Indigenista y, desde luego la Comisión Nacional.

#### H. PROGRAMA EN CONTRA DE LA PENA DE MUERTE.

Se ha puesto en operación durante el tercer año, un nuevo programa sobre un problema añejo siempre debatido, el cual servirá para apoyar el consenso sobre la abolición de la pena capital, los motivos de la Comisión Nacional son los siguientes:

- La pena de muerte suprime el derecho más elemental del hombre, el que es protegido por todo orden jurídico justo: la vida.

- Es un castigo cruel e inhumano, cuyas víctimas suelen ser las de más escasos recursos económicos.

- Imposibilita la reparación de errores judiciales.

- Según la práctica, no logra el efecto disuasorio que pretende.

La Comisión Nacional desarrolla dicho programa en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, para apoyar y defender a los mexicanos que han sido condenados a la pena de muerte en prisiones extranjeras, --- pero con respeto al sistema judicial imperante. Así como participar en foros-- nacionales e internacionales para pugnar su eliminación.

La actividad desempeñada en el presente ejercicio, consistió en la visita del Presidente de la Comisión Nacional y del Director General de Servicios Consulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores, a 7 connacionales-- en la prisión de máxima seguridad de Huntsville Texas y la entrevista con dos abogados defensores.

#### I. PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS DE LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS.

El objeto es que la Comisión Nacional en coordinación con otras -- instituciones públicas y privadas, nacionales o extranjeras, pretende la de-- fensa y protección de los derechos humanos de los trabajadores migratorios en ambos lados de la frontera.

Las actividades realizadas en este renglón las hemos clasificado - de modo general en varios puntos de referencia, de los cuales anotamos el número total de su frecuencia, a saber:

- a) Eventos en México y el extranjero: 5
- b) Relaciones con asociaciones México-Norteamericanos en E.U.A.:11
- c) Publicaciones, incluye un informe especial y una cartilla: 3

#### J. PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS, ECOLOGIA Y SALUD.

Su objetivo es promover la prevención y defensa de un nuevo derecho humano y de otro ya tradicional, el de un medio ambiente sano y equilibrado, como el de salud, respectivamente, en coordinación con instituciones y -- organismos de la materia. A continuación destacamos sus actividades principales:

- A colaborado en 3 seminarios, celebrado 3 convenios, 2 reuniones de trabajo con organismos de Canadá, asesoró a 9 comités de discapacitados y ha participado en eventos sobre salud y derechos humanos.

- La Comisión ha realizado investigaciones sobre violaciones al de recho humano de salud, a nivel individual y social, producto de la contaminación ambiental, negligencia profesional e incompetencia médica.

- Respecto a las quejas planteadas se efectuaron más de 50 análisis técnicos y opiniones médicas, así como la emisión de recomendaciones.

- Con la creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la Comisión Nacional durante su tercer año se ha limitado solo al seguimiento de las recomendaciones giradas con anterioridad.

- También, elaboró la publicación: "Actuación del Médico ante la - Violencia de los Derechos Humanos", cuyo estudio está apoyado en el análisis de las 269 Recomendaciones formuladas en la materia.

## K. PROGRAMA DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS.

El objetivo es diseñar y elaborar estudios y proyectos legislativos, a fin de proponer la creación de nuevas leyes, reformas y en general, establecer un orden jurídico que promueva y defienda los derechos humanos en México y de los mexicanos en el extranjero.

El estudio de la Comisión en este rubro, ha hecho que sus propuestas se vean materializadas en la promulgación de nuevas leyes, reglamentos y reformas a diversos ordenamientos jurídicos.

Se presentó a consideración del Presidente de la República los anteproyectos siguientes:

- Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura.
- Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Reformas al Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal.
- Reformas a los Códigos de Procedimientos Penales, tanto Federal como del Distrito Federal.
- Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores en el Distrito Federal.
- Un Proyecto Modelo de la Defensoría de Oficio del Fuero Común. -

Por otra parte, la Comisión Nacional ha propuesto a los Gobiernos de las Entidades Federativas, la adopción en su legislación local de la Ley contra la Tortura y las reformas penales que actualmente son ley vigente, con el fin de combatir el exceso en la utilización de las penas privativas de

libertad y, la utilización de prácticas de tortura.

#### L. PROGRAMA SOBRE EL LIBRO DE TEXTO GRATUITO.

La idea de la Comisión Nacional de incluir en el Libro de Texto -- Gratuito un apartado especial dirigido a los derechos humanos, ha recibido el apoyo entusiasta de la Secretaría de Educación Pública, incluso se invitó a representantes de la Comisión para participar directamente en su elaboración.

La Comisión Nacional a elaborado material de apoyo a través de programas, propuestas informativas y sugerencias didácticas en la materia, dirigidos tanto a alumnos de preescolar y primaria, como el propio maestro.

En colaboración con la Secretaría de Educación Pública, se entregó al Consejo Nacional Técnico de la Educación (CONALTE) el documento denominado: "Los Derechos Humanos en el Libro de Texto Gratuito: Una Propuesta". Dirigido a los grados de 3o. a 6o. año de educación primaria.

Participó con el CONALTE en la elaboración del documento: "La Enseñanza de los Derechos Humanos como parte del Proyecto Emergente para el Fortalecimiento del Civismo en la Escuela Primaria. Una Propuesta". También para los grados de 3o. a 6o.

#### M. PROGRAMA DE CAPACITACION.

El objetivo es consolidar y promover la cultura de los derechos humanos en México, a través de la realización de simposios, cursos, foros, ta--

lleres y demás eventos en que se capacite tanto a servidores públicos como a los grupos vulnerables y a la sociedad en general, para proporcionar una cultura de derechos humanos. Resaltando la labor preventiva para evitar las violaciones a los mismos.

Las cifras globales sobre sus actividades principales se establecen en la siguiente relación:

| SEMESTRE       | CURSOS | ASISTENTES | HORAS IMPARTIDAS |
|----------------|--------|------------|------------------|
| Primero        | 3      | 333        | 326              |
| Segundo        | 2      | 2015       | 84               |
| Tercero        | 34     | 5307       | 191.5            |
| Cuarto         | 142    | 19461      | 543              |
| Quinto y Sexto | 580    | 55216      | 1754             |
| T O T A L      | 761    | 82,332     | 2,898.5          |

En relación al cuarto semestre, las acciones de capacitación comprendieron 21 entidades federativas y 14 delegaciones políticas del Distrito Federal. Asimismo, durante el informe del quinto y sexto semestres, se abarcaron 28 entidades y 16 delegaciones.

#### N. PROGRAMA DE RELACIONES INTERNACIONALES.

Su objetivo es coadyuvar en la promoción y defensa de los derechos humanos de los mexicanos en el extranjero, a través de la atención de sus in\_

tancias, celebración de eventos, el reforzamiento de las relaciones con instituciones y la difusión de sus publicaciones.

En la siguiente relación presentamos la situación global sobre las instancias recibidas del exterior:

|   | I   | II  | III  | IV   | V-VI  | TOTAL |
|---|-----|-----|------|------|-------|-------|
| - Comunicaciones, quejas o denuncias procedentes del exterior | --- | --- | 7465 | 8991 | 21974 | 38430 |
| - Comunicaciones contestadas                                  | --- | --- | 3175 | 6218 | 13473 | 22866 |
| - Comunicaciones ilegales                                     | --- | --- | 4290 | 2773 | 8501  | 15564 |
| - Países procedentes  | --- | --- | 19   | 27   | 43    | 89    |

A parte de aquellas instancias, la Comisión Nacional ha desempeñado una ardua labor en el exterior, la que podemos dividir en 2 grupos de acciones generales:

a) Participación con diversos foros, centros, grupos de trabajo, -- reuniones con organizaciones internacionales de carácter universal, regional y bilateral, ombudsmen, organismos no gubernamentales, etc.

b) El envío de sus publicaciones a diversas oficinas, organismos e instituciones internacionales (gubernamentales y no gubernamentales) mexicanas en el exterior o extranjeras establecidas en México, así como a diferentes órganos de la O.N.U.

En ambos aspectos, ha buscado el intercambio de ideas para enrique-

cer y actualizar su conocimiento en la materia, que por sus acciones adoptadas por violaciones de derechos humanos, la revisten de presencia a nivel internacional.

#### O. PROGRAMA DE RELACIONES CON ORGANISMOS NACIONALES.

El objetivo es establecer los mecanismos y acciones pertinentes de colaboración entre la Comisión Nacional y los organismos nacionales (gubernamentales y no gubernamentales) que protegen los derechos humanos, para establecer una comunicación que permita conocer y manejar la información que se genere sobre la materia.

El cuadro siguiente representa actuaciones específicas que han tenido mayor continuidad en el presente programa a lo largo de los informes de labores de la Comisión:

|   | I   | II | III | IV  | V-VI | TOTAL |
|---|-----|----|-----|-----|------|-------|
| - Celebración de Convenios de colaboración                            | 5   | 31 | 15  | 12  | 3    | 66    |
| - Reuniones de trabajo con ONGs                                       | --- | 2  | 4   | 3   | 2    | 11    |
| - Actualización gradual de los ONGs en el Directorio Nacional Anotado | 80* | 75 | 102 | 153 | 39   | 192   |

\* En este ejercicio aún no existía el Directorio Anotado, pero ya los ONGs -- mantenían comunicación directa y permanente con la Comisión Nacional. La siguiente cifra (75), representa la suscripción de dichos organismos en la -- primera edición del Directorio.

La Comisión Nacional atendió innumerables visitas, comunicados, so-

licitudes de información y apoyo documental por parte de los ONGs. Asimismo, orientó a particulares para formar sus propios organismos de protección.

En el informe anual del tercer año, destaca el evento sobre el Primer Encuentro de Presidentes de Comisiones de Derechos Humanos, en que solo faltaron 5 Estados y el Distrito Federal por no encontrarse todavía en funcionamiento. Como parte de sus logros, se instituyó la Asociación de Presidentes de Organismos Protectores de los Derechos Humanos.

#### P. PROGRAMA DE DOCUMENTACION Y BIBLIOTECA.

El objetivo es enriquecer, actualizar y conservar un acervo especializado en la materia de derechos humanos, estableciendo canales de comunicación e intercambio de información con aquellas instituciones nacionales e internacionales que puedan proporcionar un apoyo a la Comisión Nacional.

En la siguiente relación presentamos las cifras totales en relación a volúmenes adquiridos y consultas:

|                        | I   | II  | III  | IV   | V-VI | T O T A L |
|------------------------|-----|-----|------|------|------|-----------|
| - Volúmenes adquiridos | --- | 545 | 2030 | 897  | 4732 | 8204      |
| - Consultas            | --- | 530 | 1673 | 3283 | 8200 | 13686     |

Del total de volúmenes adquiridos (8,204), 4,078 se refieren a obras de consulta general y 4,126 a publicaciones periódicas y folletos.

Durante el tercer semestre se atendió 1,673 consultas, y el 76% co-

responde al personal de la Comisión y el 24% a usuarios externos. En comparación con el tercer año, del total de 8,200 consultas, el 60% fue del personal adscrito a la institución y el 40% de usuarios externos.

#### Q. PROGRAMA DE ACTOS ACADÉMICOS.

A continuación presentamos una relación global de sus principales actividades:

| ACTIVIDADES                     | I        | II       | III       | IV        | V-VI*     | TOTAL     |
|---------------------------------|----------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| - Diplomados                    | ---      | ---      | ---       | 2         | 1         | 3         |
| - Seminarios                    | 1        | 3        | 3         | 5         | 5         | 17        |
| - Ciclos de Conferencias        | 1        | 3        | 3         | 4         | 3         | 14        |
| - Simposios                     | ---      | ---      | 5         | ---       | 1         | 6         |
| - Foros                         | ---      | 1        | 3         | ---       | ---       | 4         |
| - Mesas Redondas                | 4        | ---      | ---       | ---       | ---       | 4         |
| - Jornadas Pro Derechos Humanos | 1        | ---      | 1         | ---       | ---       | 2         |
| - Congresos                     | ---      | ---      | 1         | ---       | 1         | 2         |
| <b>T O T A L</b>                | <b>7</b> | <b>7</b> | <b>16</b> | <b>11</b> | <b>11</b> | <b>52</b> |

\* Estas cifras solo informan la actividad hasta el quinto semestre.

Se pretende brindar una amplia difusión de importantes temas sobre derechos humanos e instrumentos para tutelarlos, a través de su estudio y la exposición de ideas a cargo de prestigiadas personas e instituciones en la materia, tanto nacionales como extranjeras, para mantener una vigente y continua formación de la cultura de derechos humanos.

## R. PROGRAMA DE PUBLICACIONES.

Se pretende fomentar la producción editorial sobre múltiples temas de la materia, para la promoción y formación de una cultura de derechos humanos, a través de los medios de distribución y comercialización de sus publicaciones, a fin de hacerlos accesibles a la sociedad en general.

En los cuadros se constatan los avances del presente programa:

| PUBLICACIONES          | PRODUCCION EDITORIAL |    |     |    |                  | TOTAL      |
|------------------------|----------------------|----|-----|----|------------------|------------|
|                        | I                    | II | III | IV | V-VI             |            |
| - Gacetas*             | 5                    | 6  | 6   | 6  | 12               | 35         |
| - Folletos             | 8                    | 10 | 12  | 17 | 23               | 70         |
| - Manuales             | 2                    | 6  | 9   | 10 | 8                | 35         |
| - Clásicos             | 0                    | 2  | 3   | 3  | 1                | 9          |
| - Cartillas            | 0                    | 2  | 5   | 11 | 8                | 26         |
| - Informes             | 1                    | 3  | 4   | 4  | 5                | 17         |
| - Boletín Newsletter** | 0                    | 0  | 0   | 0  | 7                | 7          |
|                        |                      |    |     |    | <b>T O T A L</b> | <b>198</b> |

\* De 2,000 ejemplares editados, ascendió a 4,000.

\*\*En marzo dio inicio su publicación mensual en idioma inglés, para su distribución en el extranjero.

## DISTRIBUCION DE PUBLICACIONES

| SEMESTRE         | PUBLICACIONES*   |
|------------------|------------------|
| Tercero          | 283,194          |
| Cuarto           | 1'170,590        |
| Quinto y Sexto   | 1'018,055        |
| <b>T O T A L</b> | <b>2'471,839</b> |

\* Sin contar la más amplia distribución de cartillas.

COMERCIALIZACION.- De mayo de 1992 a mayo de 1993 se vendieron ---- 23,956 ejemplares 18,921 se encuentran dados en consignación en los puntos de venta.

#### S. PROGRAMA DE DIVULGACION.

Su objetivo es publicar y propagar los temas relativos a la prevención, protección y defensa de los derechos humanos a través de los múltiples medios masivos de comunicación, para infundir el conocimiento y motivar la -- concientización del individuo, como parte de la estrategia para consolidar -- una sólida cultura de derechos humanos.

En la siguiente página presentamos una relación global del número y tipo de actividades efectuadas en el presente programa.

#### T. INFRAESTRUCTURA ADMINISTRATIVA.

En los primeros meses de existencia la Comisión Nacional padeció di versas carencias presupuestales, lógicas y comprensibles aunque en ciertos as pectos se acentuaron por actitudes negligentes de autoridades como la Direc-- ción General de Servicio Civil, que obstaculizó y complicó innecesariamente - su funcionamiento.

De organismo desconcentrado pasó a institución descentralizada con personalidad jurídica y patrimonio propios y, desde ese momento, su indepen-- dencia y autonomía se vió beneficiada, porque la toma de decisiones se aplica ría de inmediato, conforme a sus necesidades y al mismo ritmo de su trabajo.

PROGRAMA DE DIVULGACION

|  | I  | II | III   | IV     | 3ºAÑO                         | TOTAL  |
|--|----|----|-------|--------|-------------------------------|--------|
| Programa Radiofónico "Respuesta"   | 2  | 18 | 25    | 25     | 52                            | 122    |
| Programa Radiofónico "Argumentos"  | -  | -- | 13    | 25     | 52                            | 90     |
| Promocional en Radio "Como presentar unaQueja"<br>se transmitió por radio en 307 estaciones de -<br>la República (impactos)                                      | -  | -- | 73836 | 118144 | -                             | 191980 |
| Versión radiofónica "Los Derechos Humanos y la<br>CNDH", se transmitió por 70 estaciones de la Rep.  | -  | -- | -     | 203    | -                             | 203    |
| Programa videograbado "Técnicas de Investigación"  | -  | -- | -     | 1      | -                             | 1      |
| Programa videograbado "Los Derechos Humanos y la<br>CNDH".   | -  | -- | -     | 1      | -                             | 1      |
| Programa especial de T.V."Los Derechos Humanos y<br>la CNDH", que se transmitió por los canales 2,4,9,<br>11,13 y Multivisión.                                   | -  | -- | -     | 17     | -                             | 17     |
| Programa especial de T.V.del "Cuarto Informe de -<br>actividades de la CNDH", se transmitió por los ca<br>nales 2,4,8,11,13 (número de transmisiones).           | -  | -- | -     | -      | 10                            | 10     |
| Boletines Informativos de Prensa.  | 43 | 53 | 71    | 65     | 147                           | 379    |
| Suplementos publicados en el periódico "El Nacional"   | 15 | 23 | 20    | 22     | 53                            | 133    |
| Ciclos de cine en torno a los Derechos Humanos.  | -- | -- | -     | 2      | 2                             | 4      |
| Exposiciones culturales.   | -- | -- | -     | 1      | 1                             | 2      |
| Teatro   | -- | -- | -     | -      | 1                             | 1      |
| Programa especial de T.V."Los Derechos Humanos de --<br>los Reclusos". Se transmitió en los canales 2,4,9,<br>11 y 13.   | -- | -- | -     | -      | 10                            | 10     |
| Programa especial de T.V."La Comisión Nacional y las<br>Comisiones Estatales"Se transmitió en los canales 2,<br>4,9,11 y 13.                                     | -- | -- | -     | -      | 10                            | 10     |
| Promocional en radio y T.V. "Primeros Auxilios en De<br>rechos Humanos", se transmitió a través de 78 cana--<br>les de T.V. y 84 estaciones de radio (impactos). |    |    |       |        | T.V.3282 = =<br>radio:14112 = |        |

## U. MENSAJE.

El mensaje es la última consideración de la Comisión Nacional en la rendición de sus informes de labores, y comprende una evaluación muy general sobre situaciones especialmente importantes en torno a la situación que de -- los derechos humanos ha dejado constancia la institución, respecto al ámbito de su competencia. Destacan los siguientes puntos:

- La aclaración de argumentos controvertidos contra la naturaleza y funciones de la Comisión Nacional.

- Reconoce que no siempre ha podido cumplir con alguno de los muchos objetivos propuestos, o ha sucedido, que se han rebasado los límites fijados.

- Expresa sus logros y agradecimientos a quienes han colaborado con empeño.

- Manifiesta su preocupación de modo directo por las cuestiones que aparecen a continuación:

- a) Que el número de recomendaciones parcialmente cumplidas sea elevado.

- b) Que algunos miembros de los poderes judiciales son renuentes en brindar su colaboración.

- c) Sobre la débil respuesta de los gobiernos locales a sus exhortaciones a tipificar o precisar el tipo Penal de Tortura, como corregir deficiencias en el sistema penitenciario.

- d) La indiferencia de algunos Presidentes de Tribunales Superiores de Justicia, ante las acciones y recomendaciones de la Comisión.

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- Nuestro sistema jurídico instaura un complejo y extenso -- aparato jurisdiccional para la protección de los derechos humanos que, de manera directa o indirecta, trata de resguardarlos, pero esto no es suficiente. Las necesidades de nuestra sociedad contemporánea en la materia son incalculables. Mientras su satisfacción sube a cuestras por un camino hostil y penoso,-- las transgresiones a la ley y la impunidad lo hacen por un terreno expedito.-- Por tanto se requiere de otras instancias e instrumentos apropiados de tutela que coadyuven con la tarea encomendada a los órganos tradicionales.

SEGUNDA.- El acceso y procedimiento formal, burocrático, lento y costoso de que están dotados los órganos tradicionales del poder jurisdiccional, ahora se encuentran revertidos con la creación de instancias que protegen los derechos humanos de manera más integral; es decir, por la creación de organismos gubernamentales no jurisdiccionales, antiburocráticos, informales y no onerosos, cuyo procedimiento simplificador y eficacia paulatina es hoy una -- realidad nacional.

TERCERA.- Los Organismos Gubernamentales No Jurisdiccionales son la respuesta inmediata a la insuficiencia de instancias que protejan los derechos humanos, mismos que se especializan para atender con más eficiencia derechos individuales o sociales. Sus rasgos peculiares se representan con un acceso informal y un procedimiento simplificado, como las Procuradurías Social, Federal del Consumidor y del Trabajo; las cuales en sus primeros años de --- existencia han causado en el ciudadano un extraordinario impacto, lo que moti

va la confianza para extender su creación en otras grandes áreas desprotegidas por el orden jurídico, propicias para la violación cotidiana de derechos humanos y la impunidad.

CUARTA.- Paralelamente a las acciones ejercidas por el Gobierno está la creciente participación de la sociedad civil, la que instaura organismos no gubernamentales de protección de los derechos humanos con sus propios recursos y esfuerzos. El fenómeno llamado de "movilización social" tiene una cobertura nacional e internacional, una vocación definida por el servicio social y su participación no es aislada, sino integra una fuerza civil que completa aún más a las instancias gubernamentales y tradicionales, pero que necesariamente deben recibir a cambio un reconocimiento y respeto a su voluntaria labor por la causa.

QUINTA.- La dinámica evolución de las instancias gubernamentales no-jurisdiccionales de protección de los derechos humanos ha llegado hasta la creación de la C.N.D.H., la que a través de sus tres años de existencia ha precisado su naturaleza jurídica, organización y función como un Ombudsman, en virtud de seguir una "tendencia generalizada" e innovadora del mundo contemporáneo, matizada en nuestra tradición jurídica y orden constitucional, la que cubre un espacio a nivel nacional donde imperaba la transgresión a la ley y la falta de castigos ejemplares.

SEXTA.- Antes de que la Comisión Nacional se instituyera como Ombudsman, México nunca estuvo aislado de la "tendencia generalizada" de autoridad moral, acceso directo y procedimientos breves y sencillos, tal como lo demuestran sus antecedentes nacionales e incluso, la creación de algunos de ellos -

fue inspirada en dicha figura, pero fue la Comisión Nacional que se consolidó como tal e innovó el sistema jurídico mexicano.

SEPTIMA.- En materia de derechos humanos la legislación mexicana ha tenido cambios transformadores. No sólo se constitucionalizaron la Comisión Nacional y las Comisiones Estatales, sino se creó todo un sistema nacional no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, al que se le ha tratado de proveer de los mecanismos idóneos que le garanticen un eficaz funcionamiento. La Ley de la Comisión Nacional y su Reglamento Interno la completan y siguen su misma línea, la finalidad es ampliar y reforzar la promoción y defensa de los derechos humanos en la compleja relación de interacción entre el gobierno y sus gobernados, lo cual está logrando.

OCTAVA.- Los elementos integrales de la C.N.D.H. constituyen un todo orgánico. Sus elementos estructurales y funcionales buscan extender su protección en el ámbito de su competencia, tanto en la atención de hechos concretos pertenecientes a quejas particulares, como de cuestiones de interés general - respecto a patrones sistemáticos de violaciones de derechos humanos. En el primer caso su atención la desarrolla a través del Programa de Quejas y, en el segundo por el resto de sus programas de trabajo. Es decir, no sólo trata de resolver quejas, sino realiza estudios e investigaciones de algunas de las causas más graves de violación a los derechos humanos, para promover la protección y observancia de éstos a través de acciones preventivas, formativas y de propuestas para mejorar el orden jurídico mexicano.

NOVENA.- Entre los máximos órganos de la Comisión Nacional está su Consejo, cuyos integrantes son en su mayoría personalidades de la sociedad ci

vil y su cargo es honorífico, lo que promueve su independencia y acerca a la Comisión más a la realidad objetiva sobre problemas de derechos humanos; así como normativa a través de sus acuerdos que gozan de plena validez, mimos que prevén lineamientos generales de actuación de la Comisión no previstas por el Reglamento Interno formulado por el propio Consejo.

DECIMA.- La autoridad moral de la Comisión Nacional necesita de ciertos factores interdependientes para lograr una mayor repercusión en su eficacia, como son: la potestad de imponer obligaciones con motivo de la tramitación, investigación y procedimiento de las quejas; la publicidad de sus resultados y, la confianza ganada ante la sociedad. Si los dos primeros elementos faltaran habría un desequilibrio e inoperancia y si es el último propiciaría su extinción.

DECIMA PRIMERA.- En sólo tres años de existencia de la Comisión Nacional, el cumplimiento del enorme encargo que se le ha confiado ha sido de logros notables, aunque no siempre sus resultados han sido favorables. Notables, porque ha logrado adecuar e imponer su naturaleza y funciones innovadoras a la tradición jurídica y realidad mexicana; porque ha recibido buena acogida por parte de la sociedad, a lo que la Comisión Nacional ha respondido con resultados positivos. Del total de 19,037 quejas ingresadas el 87.33% ha concluido, por lo que sus metas alcanzadas y su firme tendencia progresiva acreditan su eficaz operatividad. Las metas no logradas son producto de la reiterada falta de voluntad política por parte de las autoridades que ven a la Comisión Nacional con indiferencia y prepotencia. El problema de su concientización retrasa las acciones ejercidas por la Comisión en perjuicio de los quejosos y de la causa misma.

**DECIMA SEGUNDA.**- El incremento progresivo de las quejas (19,037) pre supone la expansión de la difusión sobre la existencia de la Comisión Nacio--  
nal. Pero a la vez, el ascenso continuo de casos por incompetencia es notable (53.94%) principalmente en el cuarto, quinto y sexto semestres; lo cual presu  
pone que no es proporcional el conocimiento de la institución, al entendimien--  
to de su naturaleza y competencia por parte de la sociedad. Por tanto, se de  
ben combatir estas lagunas de error o ignorancia acerca de la Comisión, ya --  
que los efectos por tal impacto ponen en riesgo la confianza de los indivi--  
duos que llegan a instarla y que resultan casos de incompetencia, debido a --  
que lo pueden llegar a comprender o a decepcionarse. Reconocemos la intensa -  
labor de la Comisión en sus acciones de capacitación y difusión en la mate---  
ria, pero es necesario redoblar esfuerzos.

**DECIMA TERCERA.**- Se han girado 529 Recomendaciones, es decir, el ---  
6.68% de quejas calificadas como presuntas violaciones de derechos humanos --  
(7,914), lo que representa que dicho instrumento se ha utilizado con pruden--  
cia y manifiesta el éxito de otros mecanismos disuasorios. Respecto a su se--  
guimiento el problema central consiste en el elevado y progresivo aumento de--  
Recomendaciones parcialmente cumplidas que asciende al (56.82%), en contraste  
con las totalmente concluidas que es del (36.16%). La causa principal es una--  
falta de voluntad política; sus efectos provocan retrocesos en el grado de -  
eficacia, agravan la situación de la violación y propician la impunidad.

**DECIMA CUARTA.**- Los cuatro tipos de asunto que merecieron un mayor -  
número de recomendaciones son: los penitenciarios (167), la tortura (106), de  
ficiencias en la integración de la averiguación previa (90) y detenciones ile--  
gales (54); conductas graves que son tan arraigadas por su reiteración y com--

plejidad que necesitan de la coordinación conjunta de otros organismos públicos para su combate diario tendientes a disminuir de una manera continua y -- efectiva la negligencia de autoridades y servidores públicos, como la excesiva autonomía con que actúan los cuerpos policiacos.

DECIMA QUINTA.- Aunque la finalidad de la Comisión Nacional no es lo --  
grar sanciones de servidores públicos, constituye un factor disuasorio básico, pero no definitivo, para combatir el desacato a la ley y la omisión de --  
castigo a sus transgresores. A través de sus recomendaciones y trabajos de --  
amigable composición se ha logrado sancionar a 945 servidores públicos. Destaca el ejercicio de la acción penal en 335 casos y 155 asuntos que están en --  
averiguación previa. Así, castigos ejemplares y proporcionales al grado de --  
ilicitud, son medios adecuados para librar una frontal lucha contra la impunidad.

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- AGUILAR CUEVAS, Magdalena. El Defensor del Ciudadano. Ombudsman. U.N.A.M. - C.N.D.H. México, 1990.
- 2.- AGUILAR CUEVAS, Magdalena. Manual de Capacitación. Derechos Humanos (Enseñanza-Aprendizaje-Formación). C.N.D.H. Colección Manuales, 91/6. México, 1991.
- 3.- ALEMAN ALEMAN, Ricardo. Mireya Cuéllar. "La C.N.D.H. a Rango Constitucional con el Voto de todos los Partidos Políticos." La Jornada, 14 de diciembre de 1991, México.
- 4.- AMNISTIA INTERNACIONAL. Amnistía Internacional. Independencia e Imparcialidad. A.I. Sección Mexicana - Secretariado Internacional. (Folleto). -- Londres, Gran Bretaña. s.f.
- 5.- AMNISTIA INTERNACIONAL. Amnistía Internacional y el Uso de la Violencia- (Nota Aclaratoria). A.I. Sección Mexicana. (Folleto). Londres, Gran Bretaña. s.f.
- 6.- BIDART CAMPOS, Germán. Teoría General de los Derechos Humanos. U.N.A.M. - México, 1989.
- 7.- BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Tercera ed., Porrúa. - México, 1979.
- 8.- BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Vigésima primera ed., ---- Porrúa. México, 1988.
- 9.- CAMACHO ROSAS, Alejandro. "Demandan Organismos No Gubernamentales de Derechos Humanos. La Defensa Laboral, Competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos." Revista Como.Seminario, Núm. 309, del 6 de enero - de 1992, México.
- 10.- CANO VALLE, Fernando. C.N.D.H. Síntesis de Dos Años de Trabajo (junio -- 1990 - junio 1992). C.N.D.H. México, 1992.

- 11.- CARPIZO, Jorge. Algunas Reflexiones sobre el Ombudsman y los Derechos Humanos. C.N.D.H. México, 1992.
- 12.- CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Tercera ed., U.N.A.M.-México, 1979.
- 13.- CARPIZO, Jorge. Qué es la C.N.D.H.? Segunda ed., C.N.D.H. Serie Folletos, 91/5. México, 1991.
- 14.- CASTRO CID, Benito de. El Reconocimiento de los Derechos Humanos. Técnicos. Madrid, España, 1982.
- 15.- CENTRO DE DERECHOS HUMANOS "FRAY FRANCISCO DE VITORIA, O.P." A.C. "Metodología para la Investigación de Casos y Situaciones de Violación a los Derechos Humanos. (Experiencia de un Organismo No Gubernamental)." Revisita Justicia y Paz. Año V, oct. - dic., México, 1990.
- 16.- C.N.D.H. Acuerdo Núm. 1/91 de la Décima Segunda Sesión del Consejo. Febrero 4 de 1991, México.
- 17.- C.N.D.H. Acuerdo Núm. 1/92 y 2/92 de la Vigésima Novena Sesión del Consejo. Enero 6 de 1992, México.
- 18.- C.N.D.H. Acuerdo Núm. 3/92 de la Sesión del Consejo. s.f. México.
- 19.- C.N.D.H. Acuerdo Núm. 4/92 de la Sesión del Consejo. s.f. México.
- 20.- C.N.D.H. Acuerdo Núm. 1/93 de la Sesión del Consejo. s.f. México.
- 21.- C.N.D.H. Comunicado de la Décima Cuarta Sesión del Consejo. Abril 10. de 1991, México.
- 22.- C.N.D.H. Declaración de la Cuarta Sesión (Extraordinaria) del Consejo. - Julio 9 de 1990, México.
- 23.- C.N.D.H. Documentos y Testimonios de Cinco Siglos (Compilación). C.N.D.H. Colección Manuales, 91/9, México, 1991.
- 24.- C.N.D.H. Dos Años y Medio en Cifras: Junio 1990 - Noviembre 1992. ----- C.N.D.H. México, 1992.

- 25.- C.N.D.H.-C.E.D.H. DE CAMPECHE. Memoria del Simposio: Experiencias y Perspectivas de los Organismos Estatales de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos. C.N.D.H. México, 1993.

---- INFORMES:

- 26.- C.N.D.H. Primer Informe Semestral: junio - diciembre 1990.
- 27.- C.N.D.H. Segundo Informe Semestral: diciembre 1990 - junio 1991.
- 28.- C.N.D.H. Tercer Informe Semestral: junio - diciembre 1991.
- 29.- C.N.D.H. Cuarto Informe Semestral: diciembre 1991 - junio 1992.
- 30.- C.N.D.H. Informe Anual: mayo 1992 - mayo 1993 (Quinto y Sexto Semestres).
- 31.- C.N.D.H. "Intervenciones durante la Instalación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos" C.N.D.H. Gaceta, Núm. 90/0, del 10. de agosto de -- 1990, México.
- 32.- C.N.D.H. "La C.N.D.H. y los Procesos Electorales" C.N.D.H. Gaceta, Núm. - 14, septiembre 1991, México.
- 33.- C.N.D.H. Listado de Comisiones Estatales de Derechos Humanos. (Documento de Trabajo).
- 34.- C.N.D.H. "Precisiones sobre algunas Opiniones relacionadas con la Naturaleza y funciones de la C.N.D.H." C.N.D.H. Gaceta, Núm. 21, abril 1992, - México.
- 35.- C.N.D.H. Principales Actividades de la C.N.D.H. durante su Quinto Semestre de Existencia: junio - noviembre 1992. C.N.D.H. México, 1992.
- 36.- CONCHA MALO, Miguel. La Situación de los Derechos Humanos en México y el Centro de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O.P., A.C. (Documento de Trabajo).
- 37.- Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado. Tercera ed., Larousse. París --- 1967.

- 38.- FAIREN GUILLEN, Víctor. El Defensor del Pueblo. Ombudsman. T.I. (Parte - General). Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, España, 1982.
- 39.- FIX-ZAMUDIO, Héctor. Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. El Colegio Nacional. México, 1983.
- 40.- FIX-ZAMUDIO, Héctor. Protección Jurídica de los Derechos Humanos. ----- C.N.D.H. Colección Manuales, 91/5, México, 1991.
- 41.- GAMBOA RABASA, Emilio. Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis Jurídico de la Ley de la C.N.D.H. C.N.D.H. México, 1992.
- 42.- GESSNER, Volkmar. Los Conflictos Sociales y la Administración de Justicia en México. Primera reimpression (Traducción de Ronate Marsiske) --- U.N.A.M. México, 1986.
- 43.- GIL ROBLES Y GIL DELGADO, Alvaro. El Control Parlamentario de la Administración (El Ombudsman). Segunda cd., Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, España, 1981.
- 44.- GOMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. Séptima ed., U.N.A.M.- México, 1987.
- 45.- LARES, Víctor Hugo. "El Consumidor y su Marco Jurídico". U.N.A.M. Revista Alegatos, Núm. 1, septiembre - diciembre. México, 1985.
- 46.- OVALLE FAVELA, José. Temas y Problemas de la Administración de Justicia en México. U.N.A.M. México, 1982.
- 47.- PALACIOS TREVIÑO, Jorge. Tratados: Legislación y Práctica en México. Segunda ed., Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 1986.
- 48.- PECES-BARBA MARTINEZ, Gregorio, Liborio Hierro, et al. Derecho Positivo de los Derechos Humanos. Debate. Madrid, España, 1987.
- 49.- PROCURADURIA SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. Procuraduría Social? Folleto de Datos Básicos, s.f.
- 50.- RODRIGUEZ CASTAÑEDA, Rafael. "Los Pasos del Gobierno, acerca de Derechos Humanos, de ornato para mejorar su imagen." Revista Proceso, Núm. 720, - 20 de agosto de 1990, México.

- 51.- RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Jesús. Estudio sobre Derechos Humanos. Aspectos - Nacionales e Internacionales. C.N.D.H. Colección Manuales, 90/2, México, 1990.
- 52.- ROWAT, Donald. El Ombudsman. El Defensor del Ciudadano. Primera ed. en - Españols, Segunda ed. en Inglés. (Traducción Eduardo L. Suárez) Fondo de - Cultura Económica. México, 1973.
- 53.- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. T.I. Décima ed., Porrúa. -- México, 1981.
- 54.- SIERRA GUZMAN, Jorge, et al. La C.N.D.H. Una Visión No Gubernamental. Co - misión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. Mé - xico, 1992.
- 55.- SORIANO, Arturo. "Nadie atiende las Recomendaciones de la C.N.D.H.: Ma - drazo". Excoélsior, Martes 10 de agosto, México, 1993.
- 56.- VENEGAS ALVAREZ, Sonia. Origen y Devenir del Ombudsman. Una Institución - Encomiable? U.N.A.M. México, 1989.
- 57.- VERA, Rodrigo. "Comisión Gubernamental de Vigilancia. La Protección de - los Derechos, encomendada a quienes los violan." Revista Proceso, Núm. - 710, junio 11 de 1990, México.

#### L E G I S L A C I O N

- 1.- Acuerdo de Creación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Mo - rellos. Publicado en el Periódico Oficial del Estado, 5 de abril de 1989.
- 2.- Acuerdo de Creación de la Procuraduría de Vecinos del Municipio de Coli - ma. Publicado en el Periódico Oficial del Estado, 17 de marzo de 1984.
- 3.- Acuerdo que crea la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Fe - deral. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 25 de enero de - 1989.
- 4.- Código Federal de Intituciones y Procedimientos Electorales. Publicado - en el Diario Oficial de la Federación, 15 de agosto de 1990.

- 5.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917.
- 6.- Decreto por el que se crea la C.N.D.H. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 6 de junio de 1990.
- 7.- Decreto que Promulga la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 14 de febrero de 1975.
- 8.- Decreto que Reforma el Artículo 27 constitucional. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 6 de enero de 1992.
- 9.- Decreto que Reforma el Artículo 102 constitucional. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 28 de enero de 1992.
- 10.- Decreto que Reforma la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 11 de enero de 1991.
- 11.- Dirección General de Derechos Humanos, Secretaría de Gobernación. Publicada su creación en el Diario Oficial de la Federación, 13 de febrero de 1989.
- 12.- Estatuto de Amnistía Internacional. De acuerdo con las modificaciones de la Vigésima Reunión del Consejo Internacional, celebrada en Yokohama, Japón, del 31 de agosto al 7 de septiembre de 1991.
- 13.- Estatutos del Centro de Derechos Humanos, "Fray Francisco de Vitoria, -- O.P." A.C. s.f. México.
- 14.- Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios, del 29 de mayo de 1985.
- 15.- Iniciativa Presidencial sobre la Adición al Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Elevación a Rango Constitucional), 18 de noviembre de 1991.
- 16.- Ley de la C.N.D.H. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, 29 de junio de 1992.

- 17.- Ley Federal de Protección al Consumidor. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, 22 de diciembre de 1975.
- 18.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1976.
- 19.- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. En la obra de TRUEBA - URBINA, Alberto y Jorge T. Barrera. Nueva Legislación de Amparo. Quincuagésima ed., Porrúa. México, 1989.
- 20.- Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, 26 de febrero de 1992.
- 21.- Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal. En la obra: Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. Tercera ed., Castillo Ruiz Editores. México, 1988.
- 22.- Ley para la Defensa de los Derechos Humanos en el Estado de Nuevo León. Publicada en el Diario Oficial del Estado, 3 de enero de 1979.
- 23.- Ley que Crea la Procuraduría Social de la Montaña. Publicada en el Periódico Oficial del Estado, 29 de abril de 1987.
- 24.- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes. Publicada en el Periódico Oficial del Estado, 14 de agosto de 1988.
- 25.- Ley sobre la Celebración de Tratados. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, 2 de enero de 1992.
- 26.- Manual de Organización de la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 17 de julio de 1989.
- 27.- Reglamento de la Ley Orgánica de la Defensoría de Oficio y Social del Estado de Oaxaca. Publicado en el Periódico Oficial del Estado, 26 de septiembre de 1986.
- 28.- Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de marzo de 1992.

- 29.- Reglamento Interno de la C.N.D.H. Publicado en el Diario Oficial de la -  
Federación, lo. de agosto de 1990.
- 30.- Reglamento Interno de la C.N.D.H. Publicado en el Diario Oficial de la -  
Federación, 12 de noviembre de 1992.
- 31.- Reglamento que crea la Defensoría de los Derechos de Vecinos. Publicado-  
en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro, 22 de diciembre de ----  
1988.