



100  
201

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

"LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS  
(Un Estudio Administrativo)"

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA

PRESENTA:  
GABRIELA QUINTANILLA MENDOZA

*(Incluye Disert. de 3 1/2) C/Gm.*

México, D.F. 4 de septiembre de

1997

**TESIS CON  
FALSA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

Todo el material contenido en esta tesis esta 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.

## AGRADECIMIENTOS

**N**o tengo palabras para agradecer a mi hermana Ma. Teresa Quintanilla y a mi señora madre Margarita todo su apoyo para que fuera posible alcanzar esta meta. Este trabajo está dedicado especialmente a ellas.

**A**gradezco de todo corazón a mis hijos Gethro y Joshua, ya que pacientemente me dieron el espacio para realizar estos estudios y me presionaron para titularme.

**Q**uiero agradecer de manera especial a Federico Durán  
Ramírez por haberme motivado para la realización de  
una licenciatura.

**D**oy mi reconocimiento y agradecimiento a Ma. Teresa Yurén  
Camarena por haberme dado el impulso necesario  
para el inicio de esta tesis y reconocer mi capacidad para  
lograr mis objetivos.

**A**gradezco a Francisco Covarrubias Villa el haberme  
otorgado un poco de su valioso tiempo para asesorarme el  
trabajo de esta tesis.

**A**gradezco a Enrique Varas su amistad y colaboración, a Luis Lázaro y Laura Borza por su amable y desinteresada colaboración, a Virginia y Arturo Jiménez por su apoyo en la revisión de las notas bibliográficas y las fuentes de información, y a todas las personas que no doy su nombre porque la lista sería interminable, que me apoyaron para el logro de esta meta.

## INDICE

Introducción	3
<b>CAPÍTULO PRIMERO:</b>	
1. Generalidades, Derechos Humanos y Ombudsman	10
1.1. Los Derechos Humanos a nivel internacional	19
1.2. Los Derechos Humanos en México	23
1.3. La figura del Ombudsman	28
1.4. El Ombudsman en México	39
<b>CAPÍTULO SEGUNDO:</b>	
2. La Creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Aparato Administrativo en México	49
2.1. El Fundamento Jurídico	55
2.2. Estructura Administrativa	66
2.3. Semejanzas y Diferencias entre el Ombudsman Escandinavo y la Comisión Nacional de Derechos Humanos	72
2.4. Competencia y Procedimientos	79
<b>CAPÍTULO TERCERO:</b>	
3. Alcances y Limitaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos	88
3.1. Cobertura Territorial	92
3.2. Difusión	101

<b>3.3. Algunos Casos Atendidos por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y sus Efectos</b>	<b>107</b>
3.3.1. El Caso de Aguas Blancas en Guerrero (junio 1995-abril 1996)	107
3.3.2. Movimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (1994-1995)	114
3.3.3. Espionaje del Ejército y de la Policía (1995)	119
3.3.4. Caso del Penal de Puente Grande en Jalisco (1995)	120
3.3.5. Movimientos en Tabasco (1995- enero 1996)	121
Conclusiones	123
Propuestas	133
Fuentes de Información:	
Bibliográficas	134
Hemerográficas	141
Documentales	148

## INTRODUCCION

Durante mucho tiempo se ha oído nombrar a los derechos humanos como inminentes al hombre. La primera vez que estos quedan plasmados en un documento es al lograrse la Independencia de los Estados Unidos en que se habló de los Derechos del Hombre como algo inminente con lo que nace todo individuo y en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano realizada en Francia. Sin embargo, es hasta después de la Segunda Guerra Mundial que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) estableció en la Declaración Universal de los Derechos Humanos el respeto a éstos, solicitando a los países miembros que quedasen plasmados en sus constituciones.

Como complemento de esta Declaración, surgieron diferentes organismos regionales que implementaron acuerdos y pactos para la defensa y protección de los derechos humanos. Los cuales fueron firmados por algunos países miembros y ratificados por otros con el paso del tiempo.

Pero los derechos humanos quedaron en segundo plano, cobrando verdadera importancia hasta la década de los ochenta, que es cuando se iniciaron todos los cambios de la globalización que actualmente afrontan los países. En ese momento la sociedad se encontraba inmersa en una serie de conflictos sociales y económicos que no tenían salida y que estaban propiciando guerras y aumento de violencia. Fue entonces que se hizo un llamado a la comunidad internacional a través de la ONU para que se adoptaran medidas económicas, políticas, sociales y culturales que permitieran la salvaguarda de la paz mundial y preservaran la seguridad y el respeto a los derechos humanos.

Pero, ¿ qué son los derechos humanos?



Los derechos humanos son principios universalmente aceptados y reconocidos. Hablar de derechos humanos es hablar de libertad, seguridad, igualdad y fraternidad.

En México, la Constitución de 1917 protege un conjunto de derechos humanos establecidos en el capítulo de las garantías constitucionales. Sin embargo, al hablar de este tema con individuos de diferentes estratos sociales en nuestro país, se puede encontrar que el tema es desconocido en general, y los menos hablan de libertad y fraternidad, sin poder explicar exactamente a qué se refieren estos términos.

Si bien a lo largo de la existencia de México, la población mexicana había luchado por el fortalecimiento de la justicia y de la libertad no había llegado a obtener grandes resultados. Es así que ingresó en una vorágine que, en vez de procurar una satisfacción económica, jurídica y social, ocasionó el descontento al incrementarse la pobreza y la inseguridad.

Es por esta razón, que las violaciones a los derechos humanos llegaron a ser tan frecuentes que fue necesario crear instituciones públicas para defensa y promoción de los derechos humanos, las cuáles no llegaron a ser de gran envergadura en el país debido a que dependían de alguna Secretaría de Estado que les quitaba poder de ejecución.

En un afán por seguir el llamado internacional, en México fue necesario aplicar políticas de cambio que diesen lugar a la estabilidad y que permitieran frenar la violencia y luchar contra la impunidad.

La necesidad del cambio se empezó a hacer patente a partir de las elecciones de 1988 en que ingresa el Lic. Carlos Salinas de Gortari a la Presidencia, ya que en ese momento se dieron a conocer por diferentes medios informativos, los claros abusos de poder ejercidos hasta entonces.

Con la finalidad de detener la violencia y la corrupción existente en el país y de estar a la altura de los países del Primer Mundo, el Presidente de México decretó el establecimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como

un organismo jurídico dependiente del Poder Ejecutivo, que adoptó las características del ombudsman (organismo jurídico por excelencia en estos países) y cuya finalidad fue en sus inicios la defensa de los derechos humanos de los mexicanos.

Es importante destacar que la implementación de este organismo fue particularmente difícil si se toma en cuenta la marcada existencia de la forma de gobierno prevaleciente en el país, esto es, el presidencialismo; pero además, el organismo se desprende del Ejecutivo Federal, lo que dificulta su funcionalidad.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, en sus inicios, logró frenar con gran esfuerzo las violaciones más comunes: tortura, desapariciones y abusos de autoridad. Así mismo, reglamentó una serie de programas cuya finalidad era evitar lo más posible estas violaciones y fomentar el conocimiento de los derechos humanos de la población.

Sin embargo, falta mucho por hacer, ya que la mayor parte de la población por falta de cultura, interés y promoción, desconoce la existencia de la Comisión, su estructura, alcances y procedimientos. La campaña publicitaria realizada en televisión y radio ha sido de poca envergadura, y si a ello se agrega el desconocimiento de las garantías individuales por parte de la ciudadanía, el papel de la Comisión ha sido opaco.

Por otra parte, la Comisión forma parte de la administración pública de la cual proviene principalmente la violación a los derechos que se pretenden defender y a la cual van dirigidas sus Recomendaciones, por lo que tiene un papel de juez y parte en relación a la violación de los derechos humanos, lo que propicia una cierta desconfianza a los pocos que saben de su existencia.

Es por ello que, a pesar de la existencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la violación de los derechos humanos en México continúa existiendo, pero además se engrandece con las muestras de descontento sociales que son reprimidas permanentemente.

Desgraciadamente la Comisión no cuenta con el apoyo necesario para lograr sus objetivos e incluso cabría preguntarse ¿hasta dónde conviene al gobierno que los individuos conozcan sus derechos y recurran a la Comisión.

Es necesario que el gobierno tome conciencia de lo que esta sucediendo e introduzca los cambios necesarios para evitar un problema mayor que ya se está acunando pero que todavía se puede detener. Las manifestaciones de descontento cada día son mayores y la violación a los derechos humanos se acrecienta mas por parte de las autoridades, especialmente en el ámbito policiaco y ahora del ejército, el cual tiene la anuencia del Ejecutivo para frenar todas estas manifestaciones, pero que, abusando de sus facultades, se dedican a robar, violar, destruir, torturar e incluso matar a todo el que consideran sospechoso.

Si bien la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las Comisiones Estatales no ha sido inútil, para su supervivencia, permanencia y logro de sus objetivos, es necesario que busque la autonomía del Ejecutivo, de tal manera que pueda realizar sus Recomendaciones libremente y presionar, a través de informes verdaderos y concretos sobre las violaciones perpetradas por todos los servidores públicos sin importar el nivel en el cual se encuentran, con el fin de limpiar lo mas posible, la corrupción existente y lograr la aplicación de un verdadero Estado de Derecho<sup>1</sup>.

"En un Estado de Derecho [...] la vigencia del orden jurídico es condición esencial para que toda persona goce realmente de los derechos de igualdad, libertad y seguridad que otorga en su favor (la constitución, mismos que le permiten una existencia digna y decorosa en el marco de una sociedad de carácter pluralista y democrática)"<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ca., Kant señala que un Estado de Derecho se funda "en primer término, según los principios de la libertad de los miembros de una sociedad en cuanto seres humanos..." Apud: SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*, p138. Schmitt señala en la misma página que la Ley en este caso debe considerarse como norma jurídica de carácter general a diferencia del mandato u orden que proviene de un particular.

<sup>2</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Los derechos humanos en Mexico. Un estudio comparativo*, p. 13

El presente trabajo se propone dar a conocer al lector la manera en la cual quedo la Comisión estructurada, sus procedimientos, alcances, programas y limitaciones, así como presentar algunos casos en los cuales se observa la actuación de la Comisión y las acciones faltantes para que su trabajo sea relevante e importante.

En el primer capítulo, se explicará primero, la situación internacional prevaleciente en la década de los ochenta para entender la situación en la que se encontraba la sociedad y los cambios que propiciaron la atención específica en materia de derechos humanos: se analizará la situación en América Latina y en México para entender la necesidad de crear organismos para la defensa y protección de los derechos humanos.

Posteriormente, se analizaran los derechos humanos, desde el reconocimiento del conjunto de prerrogativas y facultades inherentes al individuo establecidas en la Declaración de los Derechos que emana en Norteamérica y el establecimiento de organismos internacionales creados para su defensa y protección, hasta los reconocimientos de los derechos humanos de los mexicanos finalmente plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para garantizar a los individuos la vigencia de sus libertades y derechos

Finalmente se examinara la figura del ombudsman desde sus orígenes en Suecia hasta la adaptación que se hizo de ésta en los diferentes continentes, presentándose un ejemplo de su funcionamiento en un país de cada continente, para después llegar a un análisis de los organismos públicos creados en México y demostrar que operan con características completamente diferentes a las establecidas para el funcionamiento del ombudsman.

En el segundo capítulo, se realiza un análisis de la inserción de la Comisión en la administración pública mexicana y en el sistema jurídico mexicano, comparando sus acciones con el Juicio de Amparo, instrumento jurídico clave para su funcionamiento.

Se hace énfasis en el fundamento jurídico y las características que la Comisión adquiere con el decreto de creación y de la modificación de éstas al transformarse el artículo 102 fracción B constitucional, a través del cual se otorga a la Comisión la permanencia dentro de la administración pública. Así mismo, se analiza la Ley y el Reglamento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, resaltando los aspectos clave para obtener un conocimiento general de su funcionamiento y la manera en que quedó estructurada finalmente.

Más adelante se compara a la Comisión Nacional de Derechos Humanos con el Ombudsman, señalando las razones por las cuáles no puede ser considerada como tal.

Se realiza un análisis de la competencia indicando la que le otorga la Constitución, esto es, las funciones de protección, observación, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos y la incompetencia para tratar a fondo los asuntos derivados del sistema jurídico, del sistema electoral y los asuntos en materia laboral, agraria y ambiental. La Comisión tiene competencia limitada porque aún cuando abarca a los tres ámbitos de gobierno, no tiene acceso en varios asuntos. Se indican las causas de queja y las acciones que realiza la Comisión para resolverlas; asimismo, se dan a conocer los procedimientos para realizar la queja y, en su caso, la impugnación o el recurso de inconformidad<sup>3</sup>.

En el tercer capítulo se examinan los alcances que tiene la Comisión, en cuanto a la elaboración de la normatividad en materia de derechos humanos; la realización de los procedimientos de manera sencilla y breve; la presentación de un informe anual; la emisión de recomendaciones no vinculatorias (no obligatorias), pero que tienen fuerza moral y la divulgación y difusión de programas que permitan a la sociedad el conocimiento de los derechos humanos. Asimismo, se analizan las limitaciones que tiene la Comisión para realizar sus actividades.

---

<sup>3</sup> Se ha generalizado el uso de la palabra inconformidad de manera incorrecta, dado que esta palabra no existe en el diccionario. Lo correcto es decir disconformidad que significa falta de conformidad, oposición, discrepancia. Sin embargo, por estar incluida dentro de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se respetará su uso.

En este mismo tema se trata la creación y existencia de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, indicándose las características que deben tener para la realización de sus actividades y los aciertos y deficiencias que se han presentado en general.

Por último, me refiero a algunos casos importantes que han sucedido en México desde 1994, en los cuáles las Comisiones Estatales y, en muchos casos por deficiencia de éstas, la Comisión Nacional de Derechos Humanos han tenido que intervenir y realizar las investigaciones correspondientes que demuestran la situación actual de inseguridad y riesgo que se vive en el país, así como la existencia indiscutible de impunidad y las acciones que ha realizado la Comisión para lograr la defensa de derechos humanos.

Finalmente se dan las conclusiones obtenidas a lo largo del trabajo y algunas propuestas para un mejor funcionamiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Yo espero que al finalizar la lectura de este trabajo se despierte el interés por difundir de manera más amplia los derechos humanos y que, al llegar este trabajo a la Comisión, lo cuál es uno de mis objetivos, se despierte la inquietud por otorgar mayor presencia a este organismo dentro de la sociedad mexicana a través de una mayor difusión y la independencia del Poder Ejecutivo que tanto daño le está haciendo, incluso en su situación en el marco internacional.

## CAPITULO PRIMERO

### 1. GENERALIDADES, DERECHOS HUMANOS Y OMBUDSMAN

En la década de los ochenta se dio un giro sin precedentes dentro del orden internacional, que alteró dramáticamente la situación existente: la presencia de los dos bloques de poder que habían mantenido su interrelación a base de una competencia por el armamentismo y el dominio de los países, se rompe al desaparecer el sistema socialista encabezado por la URSS<sup>4</sup>.

El surgimiento de la Perestroika y la Glasnot dentro de la URSS, es decir, la apertura a la economía y a la política respectivamente, operadas por Gorbachov, dieron lugar a cambios demográficos, políticos, económicos y sociales muy importantes dentro del bloque socialista y por ende dentro del bloque capitalista:

- El derrumbe del Muro de Berlín.
- El fin del bipolarismo (occidente-oriente).
- El término de la guerra fría (en cuanto a la disminución del armamentismo por parte de los dos bloques).
- El colapso de la URSS y por tanto la aparente caída del sistema socialista.
- Resurgimiento de nacionalismos históricos en varios países del mundo a raíz del regionalismo creado.

---

<sup>4</sup> Vid., RAJAN, M.S. "La no alineación en un mundo unipolar", en: *Política Internacional*, pp. 1-3

- Desmembramiento de los países socialistas<sup>5</sup> creciendo el número de estados y aumentando la membresía de las Naciones Unidas a 186 países<sup>6</sup>.

Adicionalmente a esta problemática, en esta década ya se observaba la deforestación, la contaminación del aire, la desertificación y rápida erosión, escasez y contaminación del agua potable, calentamiento global del nivel del mar, afectación de la agricultura por los cambios climatológicos, disminución de la pesca ante la depredación humana y la contaminación de los mares.

La tecnología, como principal agente del cambio social y ambiental había provocando la destrucción, a mayor escala, de muchos recursos naturales.

A partir de entonces, en la economía se hizo patente el déficit de crecimiento dando como resultado que las empresas, sobretudo en los países tercermundistas, se encontraran en estado crítico; se incrementó el desempleo; se presentó una inflación basada en la relación precio-salario; se incrementaron las deudas externas, principalmente en los países subdesarrollados; se presentaron grandes flujos de inversión trasnacional hacia Europa, Estados Unidos y Japón, países que pasaron a ser el centro de los bloques regionales de comercio y mercado internacionales<sup>7</sup>.

La sociedad a nivel internacional estaba en un verdadero conflicto ya que los problemas económicos afectaron además política y culturalmente a la sociedad y la administración internacional no encontraba el modo de identificarse con los principios de soberanía, democracia y derechos humanos.

---

<sup>5</sup> *Idem.*

<sup>6</sup> *Vid.*, HENDERSON, Hazel. "Escenarios de transición global hacia un desarrollo sustentable", en: FUNDACIÓN BARROS SIEMERA. *Primer Congreso Mexicano sobre Prospectiva : Los futuros de México y el mundo*, p. 6

*Vid.*, DURCH, Pablo y Carlos Tello. *La polémica de la URSS. La perestroika seis años después*, pass., pp. 1-438

*Vid.*, SORMAN, Guy. "Los años noventa: choque de culturas" en: *Política Internacional*, pp. 5-7

<sup>7</sup> *Vid.*, RAMÍREZ Brun, José. *Países en desarrollo y sistema internacional*, pass., pp. 20-25



Aunado a estos cambios se observó que el Estado de Bienestar<sup>8</sup> que sirvió a los países industrializados después de la Segunda Guerra Mundial al suministrar al aparato estatal asistencia y apoyo para regenerar las fuerzas de crecimiento económico, en los países subdesarrollados de Latinoamérica la adopción de este modelo, a largo plazo, propició el crecimiento desmedido de las empresas subsidiadas por el Estado, presentándose déficits presupuestarios y crecimiento sin empleo; se incrementó la población en las grandes ciudades principalmente; la industrialización desmedida ocasionó la escasez de recursos y la presencia de pobreza crítica en las ciudades y el campo, así como el rompimiento de la ley y el orden frente a conflictos interculturales<sup>9</sup>.

Toda esta problemática llevó al orden internacional a una búsqueda de soluciones inmediatas que permitieran detener el problema económico, y por tanto las dificultades políticas, sociales y culturales, que estando en etapa de desarrollo, estaban llevando a los países del mundo a una ruptura global.

<sup>8</sup> Vid., OFFE, Claus. *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, ed. Alianza Universitaria. Col. Ciencias Sociales. Madrid, 1990. pp309. Claus señala en su libro que el Estado de Bienestar surgió desde el siglo XIX con la industrialización y la acumulación de capital; tuvo su auge después de la crisis de 1929 a través de la política del *New Deal* de acuerdo con la teoría de Keynes y su objeto fue reactivar la economía, estimular la inversión privada, asegurar la defensa nacional, administrar diferentes necesidades sociales y reducir el desempleo; actualmente, tiende a desaparecer. Con el tiempo se observó que la diversidad de las fuerzas que crearon y apoyaron el Estado de Bienestar no podía mantenerse dentro del mismo marco institucional por lo que se manifestó progresivamente un ataque. En la década de los ochenta, el Estado de Bienestar se convirtió en una carga gravosa para la economía por lo que a partir de entonces su tendencia es desaparecer.

Cf., LABRA, Armando. *Políticas de Empleo*, p. 2. De acuerdo con Labra, Keynes no se planteó el problema del subdesarrollo. Sus ideas fueron para rescatar a los países industrializados de la crisis, y no para resolver los problemas de pobreza o desempleo típicos de los países subdesarrollados.

<sup>9</sup> Vid., DATOR, Jim. "Sorteando los tsunamis del cambio", en: FUNDACION BARRÓS SIERRA. *Primer Congreso Mexicano sobre Prospectiva: Los futuros de México y el mundo*, p. 5.  
Vid., UNITED NATIONS. *Global outlook 2000: an economic, social and environmental prospective pass.*, pp 1-340  
Vid., PEKIC, Vojó. "Integración económica en el hemisfero occidental", en *Política Internacional*, pp. 26-29

Como parte de estas soluciones era esencial que el Estado y los gobiernos ganaran nuevamente el reconocimiento a través de la impugnación del crecimiento económico, el desarrollo político, el desarrollo integral, el control de la contaminación, la aplicación de la tecnología a los avances de interés social y el reconocimiento del individuo dentro de la sociedad.

Así mismo, fue necesario aplicar políticas para el control de la natalidad y un desarrollo socioeconómico que controlara el crecimiento de la población dado que el incremento demográfico estaba afectando a las sociedades y propiciando mayores problemas, sobretodo en los países subdesarrollados. " Las ciudades del Tercer Mundo están creciendo al 3.4% por año, pero las villas miseria, las subdivisiones ilegales y los barrios de bajos ingresos están creciendo al doble de dicha tasa"<sup>10</sup>.

Se crearon organismos para el control de la contaminación y con ellos políticas dirigidas a su disminución pero, en los países subdesarrollados en donde el problema de la sobrepoblación era alarmante, estas políticas no fueron aplicadas de manera correcta, constituyendo a la fecha uno de los aspectos internacionales más importantes en la actualidad.

Se fomentó el uso de la tecnología en aspectos que apoyaran el desarrollo sin dañar el medio ambiente e incluso intentando restituirlo. Aun cuando la tecnología es la base para lograr la trasnacionalización de la economía mundial y se ha intentado que todos los países la adopten con fines de desarrollo, hay que observar que esto solamente se pudo aplicar en su totalidad en los países desarrollados, ya que los demás no tienen acceso a ella en su totalidad.

Con el fin de activar la economía, se incrementó la privatización de la empresa pública, sobretodo en los países en donde ésta había adquirido grandes dimensiones; se incrementó la industria alimenticia y la turística; se realizaron

---

<sup>10</sup> MAISEN, Michel *Apud*: DATOR, Jim. "Sorteando los tsunamis del cambio", *op. cit.* p.4. En la obra de Maisen se resume a Janice Pearlman *Megaciudades y tecnologías innovadoras*, *Cities*, mayo 1987 en *Future survey animal*, 1987, p. 129  
Cfr., LASZLO, Ervin. "Tres escenarios para el futuro humano", en: FUNDACION BARROS SIERRA, *Primer Congreso Mexicano sobre Prospectiva : Los futuros de México y el mundo*, *pass.*, pp. 1-8

préstamos por parte del Banco Interamericano de Desarrollo BID y el Fondo Monetario Internacional FMI, para pago de deuda externa, especialmente de los países tercermundistas, con la finalidad de disminuir el déficit inflacionario, incrementar el empleo e impulsar el mercado.

Con la finalidad de lograr un acuerdo con los sectores de la sociedad de cada país para la elaboración y aplicación de políticas en todos los aspectos mencionados, se fomentó el uso de la concertación y del consenso.

Se inició la revaloración de la democracia<sup>11</sup>, para ello, se crearon organismos que permitieran al individuo validar sus derechos fundamentales ante los intereses de las minorías. De esta manera se busca el reconocimiento de los derechos de la mujer, del niño, de los inmigrantes, de los derechos humanos en general, estableciéndose las bases para el fortalecimiento de políticas en esta materia y para el reconocimiento de la indivisibilidad, interdependencia e interrelación de los derechos humanos, debiendo tratarse por igual tanto el derecho de autodeterminación de los pueblos como los derechos civiles, culturales, económicos, políticos, sociales, de desarrollo, medio ambiente, paz y participación entre la población<sup>12</sup>.

En Latinoamérica, continente de grandes riquezas y de gran empobrecimiento, en donde la mayoría de los gobiernos habían sido militares o marcados por un fuerte intervencionismo, autoritarismo, represión y terror estatal,

---

<sup>11</sup> Vid., LINZ, Juan J. cit., VOLKER G. Lehr. *Autoritarismo y desarrollo*, p. 12. En la obra, Volker menciona la definición que hace Linz sobre democracia. Se entenderá por democracia la acción que ejerce un sistema político cuando permite la libre formulación de preferencias políticas, mediante el uso de libertades básicas de asociación, información y comunicación con el propósito de una competencia libre entre líderes para validar a intervalos regulares y por medios no violentos su derecho a gobernar; un sistema democrático hace esto sin excluir ningún puesto efectivo de la competencia o prohibir a ningún miembro de la comunidad política expresar sus preferencias". Esta definición se menciona en el texto *Totalitarian and authoritarian regimes*, en Greenstein Fred I. y Nelson W. Polsby (ed.), *Handbook of Political Science*. Vol. 3. *Macropolitical Theory*. Reading, Mass., Addison-Wesley Publ. Co., pp 175-411

<sup>12</sup> "Asociación Argentina Pro Derechos Humanos": *Internet*; Madrid, España, Equipo Nizkor. <http://www.derechos.org/nizkor/doc/perez.txt>, p. 3

existía una gran concentración de ingresos y poder de consumo en unos cuantos, por lo que no hubo gran desarrollo.

Los programas de ajuste estructural, el endeudamiento externo y las políticas económicas internacionales impuestas constituyeron condicionamientos que incidieron gravemente en la vigencia de los derechos humanos y la democracia. Es así que era común encontrar, especialmente en el sector de menores ingresos económicos, personas desaparecidas, tortura, asesinato, persecución y detención injustificadas, así como "... [el] comportamiento de los mínimos de bienestar humano: alimentación, salud, vivienda, educación y empleo" totalmente deteriorados.<sup>13</sup>

En México, la década de los ochenta está marcada por fluctuaciones, tensiones, conflictos y crisis. En su interior México se encontraba en una situación crítica: la economía entró en una etapa de deterioro e inestabilidad con dificultades para atender las aspiraciones sociales de bienestar; se trabó conocimiento de una enorme deuda externa; la moneda estaba devaluada; había una fuerte inflación; la contaminación empezaba a rebasar los límites de tolerancia; una enorme cantidad de empresas públicas se encontraban subsidiadas por el gobierno; eran constantes los conflictos electorales; estaba presente un alto índice de pobreza<sup>14</sup> y desempleo, existía una fuerte economía subterránea ( comercio que se realiza en las calles de manera directa evitando el pago de impuestos), analfabetismo y violencia.

Motivado por el esfuerzo mundial para dar solución a la problemática existente y reforzar la democratización -la mayoría supeeditada a una minoría en acuerdo mediante el voto- se aplicó en México, a principios de la década de los ochenta, la política del Neoliberalismo<sup>15</sup>, entendida como la existencia de una

<sup>13</sup> Vid., RAMIREZ Brun, José, *op. cit.*, p. 4

<sup>14</sup> "Condiciones del subdesarrollo en México". *Internet*. México: <http://esmx.cegs.itesm.mx/estruct/actual/primer/equipos.html>.  
Vid., "Estadísticas del INEGI 1995", *Internet*. México, <http://www.inegi.gob.mx>. En dicho documento se reportan 15 millones de mexicanos en pobreza extrema

<sup>15</sup> El liberalismo consiste en la no intervención del Estado en las relaciones entre individuos, clases y naciones, el neoliberalismo puede entenderse como la forma

mayor fuerza en la justicia de las instituciones que sobre la representatividad de categorías socioeconómicas y el adelgazamiento del aparato gubernamental a través de la venta de las Empresas Paraestatales, que a su vez trajo consigo el aumento del autoritarismo; en 1987<sup>16</sup> se firmó el Pacto de Solidaridad Económica entre el Gobierno de la República y los dirigentes de los sectores empresarial, campesino y obrero, con el propósito de evitar la hiperinflación; se crearon programas contra la contaminación, la depredación y la destrucción de la flora y la fauna; se realizaron programas de simplificación administrativa y renovación moral para hacer más congruente y efectiva a la administración pública; apoyados por estrategias técnicas, se establecieron políticas de regulación y ordenamiento basadas en la creación de un sistema de planeación del desarrollo que permitiera la redistribución de las actividades económicas<sup>17</sup>, con el objetivo de crear programas a corto, mediano y largo plazo y se crearon organismos para el control de precios y la defensa de los derechos humanos que permitieran avanzar hacia la reactivación de la democracia.

Sin embargo, las cosas no resultaron como se deseaba, ya que en un país como el nuestro, en el cual existe una sociedad *sui-génens* conformada por diferentes grupos étnicos, razas, religiones, culturas y niveles de vida; en el que se vive el presidencialismo<sup>18</sup> con el dominio de un partido político; donde el país

---

moderna de liberalismo que permite una intervención limitada del Estado en los terrenos jurídico y económico. El neoliberalismo como política económica surge en un momento de crisis económica en donde es necesario superar esquemas de producción, circulación y consumo obsoletos; para ello, el Estado se somete a un proceso de transición de una fase de gestión gubernamental intervencionista, a otra de gestión limitada y desreguladora (Estado Neoliberal), la cual al encontrar resistencias y oposición por algunas partes de la sociedad dan lugar a que el estado se convierta en un instrumento autoritario y antidemocrático, este Estado autoritario se ve fortalecido en el gobierno de Miguel de la Madrid. Vid., RIVERA T., Arturo, "Neoliberalismo y refuncionalización del Estado mexicano". *Internet* México: <http://gauss.logicnet.com.mx/jesuspc/rev6/rivera.html>, p1-2

<sup>16</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *El Gobierno Mexicano*. p. 21

<sup>17</sup> Vid., DEL VILLAR, Gustavo *Sistema de planeación del desarrollo del Distrito Federal*, pp. 10-25

<sup>18</sup> CARPIZO, Jorge. *El presidencialismo mexicano*, p. 17. El autor define el presidencialismo como el sistema presidencial que tiene las características de un estricto predominio del presidente y un papel político importante asumido por el ejército [...] cuyos

vecino tiene preeminencia y poder de intervención política, social, económica y cultural; donde existe una administración pública viciada y corrupta que usa la ley de la intimidación y la impunidad; en el que persiste un fuerte analfabetismo y la pobreza ha alcanzado niveles extremos, no pueden llevarse a cabo soluciones reales cuando estas favorecen a las minorías de ricos y privilegiados.

Se intentó la preeminencia del Estado de Derecho, y si bien un medio para lograrlo era la lucha contra la impunidad a través de la creación de diferentes organismos, también era necesario aplicar políticas de cambio que diesen lugar a la estabilidad del Estado<sup>19</sup>. Desgraciadamente, el gobierno mexicano no ha querido, tratando de proteger al grupo minoritario capitalista y al grupo en el poder, aplicar políticas adecuadas realmente a las necesidades del país, de manera que puedan solucionar sus problemas y se logre la estabilidad.

Era entonces inminente un cambio; la factibilidad de cambio en un sistema y un gobierno dependen de lo que Kenneth Galbraith describe como la cultura de la satisfacción " [...] nuestra cultura de la satisfacción es cada vez más pequeña y se reduce a un núcleo que defiende sus intereses y no los de la nación"<sup>20</sup>.

Después de las elecciones de 1988 por las cuales llegó al Poder Ejecutivo el Lic. Carlos Salinas de Gortari, se provocó el descontento del pueblo mexicano por el dudoso respeto a la votación electoral " El 46% de la población no tenía confianza en 1990, en el sistema legal; el 70% no la tenía en el sistema político; el 71% no confiaba en la burocracia"<sup>21</sup>. Es en este contexto que el Presidente

---

rasgos relevantes son la existencia de un gobierno autoritario, la concentración de las atribuciones legislativas y ejecutivas en el presidente, y la subordinación del legislativo al ejecutivo; diferenciándolo de la autocracia por la existencia de procedimientos constitucionales".

<sup>19</sup> Vid., AYALA E., José. *Limites del mercado, limites del Estado*, pass., pp1-57. INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. *Seminario internacional (sobre) redimensionamiento y modernización de la Administración Pública II*, pp. 29-30

<sup>20</sup> MENDOZA A., Rubén. "Cambio y crisis" en: *El Financiero*, p. 46

<sup>21</sup> REYES HERÓLES, Federico. "Política" en: FUNDACION BARROS SERRA. *Primer Congreso Mexicano sobre Prospectiva: Los futuros de México y el mundo*, p. 1

decide recuperar la confianza de la sociedad, la seguridad y el respeto a la dignidad humana, estableciendo a Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual adoptó algunas características de la figura del ombudsman escandinavo<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> *Vid., infra.*, Mas adelante se hace un estudio sobre esta figura.

## 1.1. LOS DERECHOS HUMANOS A NIVEL INTERNACIONAL

Es importante iniciar este apartado con la división de los derechos humanos en tres generaciones, realizada por varios autores y validada posteriormente por el exdirector de la UNESCO: Profr. K. Vasak<sup>22</sup>:

1. La primera generación engloba los derechos humanos clásicos que se encuentran en la Declaración de los Derechos que emana en Norteamérica en 1776 y en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en Francia en 1789 y son: los derechos civiles o individuales: vida, nacionalidad, nombre, etc. y los derechos políticos o del ciudadano: cuando las personas participan en la gestión de asuntos comunitarios tales como elecciones, desempeño de funciones públicas, etc.
2. La segunda generación surge en la Revolución Rusa de 1919 está conformada por los derechos sociales y los derechos económicos y culturales, que son incorporados a los textos constitucionales e implican, por parte del Estado, la realización de ciertas prestaciones que redundan en beneficio del individuo, de un sector o grupo social o toda la comunidad, por ejemplo protección del niño, de la mujer, del anciano, etc..
3. La tercera generación surge como respuesta a la interacción global, ya que los Estados no pueden satisfacer sus obligaciones en materia de derechos humanos de manera individual; los problemas actuales requieren de la cooperación internacional para su solución. Expresan las nuevas aspiraciones o reivindicaciones de la sociedad por lo que, para su realización, requieren de

---

<sup>22</sup> Vid., BARTOLOMEI Ma. Luisa. "Los derechos desde una perspectiva integral, la lucha contra la impunidad y la transición a la democracia en América Latina", p. 238  
Vid., CARRILLO M. Claudia, *La Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Administración Pública*, pp. 9-10



la concertación de todas las fuerzas sociales: el derecho a la protección del medio ambiente y a la ecología, derecho a seguridad social, el derecho a la paz, derecho al desarrollo, etc.

El concepto integral de los derechos humanos acepta y reconoce esta división y la ONU la incorpora como concepto de indivisibilidad.

Antes de la Primera Guerra Mundial los derechos humanos estaban considerados dentro de la jurisdicción de cada país, razón por lo cual eran reconocidos y protegidos únicamente a partir de los criterios y principios de cada Estado, sin permitirse la interferencia y la crítica a los sistemas jurídicos.

Estos derechos humanos o derechos fundamentales son los derechos que se relacionan con la vida, la libertad y la seguridad personal, dado que los hombres nacen libres e iguales. Tienen cuatro características básicas:

- a) son eternos porque siempre pertenecen al hombre.
- b) son inmutables en cuanto a que no cambian.
- c) son supratemporales porque están por encima de tiempo, y
- d) universales porque son para todos <sup>23</sup>

El término derechos humanos no es un concepto estático e inamovible, es el conjunto de prerrogativas y facultades inherentes al hombre, que por su importancia se tornan indispensables para su existencia y que, al ser producto de la historia y de la civilización, han ido evolucionando, enriqueciéndose con nuevos contenidos. "Los Derechos Humanos son el fundamento que conforma la grandeza de la dignidad humana".<sup>24</sup>

La evolución de los Derechos Humanos atravesó por diversas etapas en cada país, pero cuando las violaciones trascendieron las fronteras estatales se requirió de la colaboración intergubernamental para afrontar la protección surgiendo de esta manera documentos e instituciones.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 8

<sup>24</sup> DIAZ MÜLLER, Luis. *Manual de derechos humanos*, p. 47

La Primera Guerra Mundial permitió observar que los individuos estaban a merced de los mecanismos de poder del Estado y de procesos que rebasaban los ámbitos del país, "de ahí que la seguridad y la armonización de las relaciones internacionales se volvió un foco de atención para la defensa y preservación de los derechos fundamentales de los individuos"<sup>25</sup>. Con el Pacto de la Sociedad de Naciones, creado en 1919, diferentes actividades fueron dedicadas al desarrollo de la protección internacional de los derechos humanos. Sin embargo, ante la problemática europea y la falta de peso de este organismo, los avances fueron pocos.

Al término de la Segunda Guerra Mundial se crea una nueva organización en sustitución a la anterior, cuyo objeto era la preservación de la paz y la promoción del progreso social en el ámbito de libertad. Se elaboró la Carta de las Naciones Unidas en la cual se estableció "...la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad del hombre y la mujer"<sup>26</sup>, iniciándose de esta manera la internacionalización de los derechos humanos.

Ante la necesidad de que todos los países reconocieran y defendieran los mismos derechos, en 1946 se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos de la ONU que en 1948 publicó la Declaración Universal de los Derechos Humanos que establece dos categorías de derechos: los civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales que se incluyen de manera compendiada. Los derechos humanos se pueden resumir en: los hombres nacen libres e iguales en derecho, tienen derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la libertad, a ser escuchados, a indemnización, a gozar de libertad de conciencia y religión, a la libertad de prensa y expresión, de rectificación o respuesta, de reunión, de asociación, derecho al nombre, a la nacionalidad, a la propiedad privada, libertad de circulación y residencia, derechos políticos, igualdad ante la ley y protección judicial.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> MADRAZO, Jorge. *Prospectiva internacional de los Derechos Humanos* p. 45.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 46.

<sup>27</sup> *Vrd.*, *Ibid.*, pp. 46-48

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada únicamente por los 56 estados que conformaban la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ya que el resto de los países todavía eran colonias o estaban en proceso de descolonización, no pudo hablarse realmente de que todos los individuos gozasen de derechos humanos.

A partir de entonces, se desprendió la creación de diversos organismos para la defensa de los derechos humanos en todo el mundo. En Latinoamérica se estableció un organismo para la defensa de los derechos humanos, a través de la Carta de la Organización de Estados Americanos OEA en 1948 en que se proclamó la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. En 1959 se creó la Comunidad Interamericana de Derechos del Hombre y en 1969 esta adoptó la Convención Americana sobre Derechos Humanos conocida como Pacto de San José.<sup>28</sup>

En 1966 la ONU adopta dos pactos: El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuya finalidad fue asegurar que todos los países miembros respetaran por igual los derechos.

Cada año y de acuerdo a las necesidades de protección, surgieron diferentes Acuerdos, Pactos o Convenciones especializados en la defensa de los derechos específicos tales como: derecho al asilo territorial, defensa y derechos del niño, defensa y derechos de la mujer, derechos del anciano, etc.

Los Derechos Humanos gozan en nuestros días de auge y reconocimiento a nivel nacional e internacional, nadie niega su existencia por lo que se han firmado y ratificado pactos, declaraciones y convenciones internacionales en esta materia. Sin embargo, hay que mencionar que la vigencia de los Derechos Humanos en los países es variable y limitada, especialmente en los países subdesarrollados, en los cuales dada la situación histórica, normalmente se encuentran plasmados en las constituciones pero, en la práctica, no son respetados.

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 49

## 1.2. LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO

En México, se han tratado de garantizar los derechos fundamentales aun cuando siempre se ha presentado el fenómeno de la desigualdad en la sociedad, aunado al sintoma del autoritarismo que ha predominado históricamente en el país desde tiempos inmemorables. En cuanto al autoritarismo, en los tiempos de la colonia, el pueblo estaba obligado a callar y obedecer a los Virreyes y a las instituciones creadas; después de la independencia, dada la situación política del país, en la Constitución de 1848 se mostró a los derechos humanos como el sustento "indispensable de las instituciones sociales y hace patente que todos los mexicanos nacen libres e iguales" <sup>29</sup>, debiendo ser respetadas leyes y autoridades; sin embargo, la sociedad mexicana estuvo a la disposición de dictadores, del emperador y de gobernantes que pelearon la titularidad del Poder Ejecutivo y que, por tanto, olvidaron el respeto a los derechos humanos mencionados en las diferentes constituciones

De ahí que ante los numerosos y frecuentes atentados que se perpetraban contra los derechos y libertades de los gobernados, tanto por los poderes de la federación como por los estados, Mariano Otero, en su voto particular de 1846, propusiera como necesaria y urgente la adopción de una garantía, o sea, nuestro actual juicio de amparo, capaz de asegurar que tales atentados no se repitieran jamás <sup>30</sup>

En 1857, la Constitución Federal de los estados Unidos Mexicanos refleja los principios de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano que surgió en Francia.

<sup>29</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Documentos y testimonios de 5 siglos*, p. 44

<sup>30</sup> Anuario Jurídico VII. *Los Derechos Humanos en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México D.F. 1980 pp. 171-179. Apud RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Jesús. *Estudios sobre derechos humanos. Aspectos nacionales e internacionales*, p. 37.

Las contradicciones políticas, económicas y sociales del país se vertieron en la Revolución Mexicana y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la cual protege un conjunto de derechos establecidos en el capítulo de las garantías constitucionales ( los primeros 29 artículos) de nuestra Ley Fundamental, aunque sin gran vigencia ante la presencia del presidencialismo poderoso que, disfrazado de democracia, ha realizado acciones represivas, persecuciones, detenciones, secuestros, torturas y desapariciones efectuadas por grupos paramilitares o disidentes políticos, las cuales han sido ampliamente criticadas en el exterior, críticas sin trascendencia dentro del gobierno. "La predominancia del Poder Ejecutivo [...], ha conducido a la docilidad - cuando no al sometimiento - del Poder Legislativo y, en ocasiones, también al intento de someter al Poder Judicial"<sup>31</sup> .

Es así que, al analizar la desigualdad, se hace evidente que no ha logrado asegurarse la práctica de los derechos humanos por igual a todos los individuos, interviniendo como factores esenciales la diferencia de ingreso, de condiciones de vida, de acceso a la educación y la presencia de una sociedad dicimbola, conformada por: grupos indígenas con una cultura propia que no han alcanzado los cambios de la Nación y que permanecen sumergidos en la ignorancia y la miseria, razones por las cuales son punto de constante represión policiaca; grupos campesinos, normalmente analfabetas, que son sometidos a los gobiernos municipales y caciques, e incluso, a los ataques de policías corruptos, por lo que al igual que los indígenas, son incapaces de apelar sus derechos humanos; la población marginal urbana y suburbana, que no cuenta con un ingreso fijo y que tiene que recurrir a empleos ilegales e insalubres para lograr el sustento y que son individuos que escasamente cuentan con alguna educación, tampoco pueden acceder al conocimiento y a la defensa de los derechos humanos.

Los derechos humanos quedan protegidos jurídicamente en México como las garantías individuales, las cuales se definen como " el instrumento legal que sirve para la protección de los derechos humanos en los ordenamientos de

---

<sup>31</sup> Normalmente se habla de garantías individuales.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 38

derecho positivo<sup>32</sup> y que por su esencia son más limitadas que los derechos humanos por que "actúan dentro de un Estado y su contenido regula la conducta del individuo o grupo de individuos que pudieran afectar a instituciones jurídicas ya reconocidas. En este sentido se podrá pensar que es limitativa"<sup>33</sup>.

Aun con las modificaciones existentes a la fecha de la Ley Fundamental, las garantías individuales continúan otorgando al hombre individualización y respeto y se dividen entre los rubros de libertad, igualdad y seguridad pública y son:

- Prohibición de la esclavitud.
- Igualdad del hombre y la mujer ante la ley.
- Derecho a la protección de la salud.
- Libertad de expresión.
- Libertad de imprenta.
- Derecho de petición.
- Derecho de asociación pacífica.
- Derecho a la posesión de armas para defensa y seguridad.
- Libertad de tránsito dentro de país y para salir y regresar a él.
- Derecho a la impartición de justicia en tribunales fundados de acuerdo a la ley.
- Prohibición de la extradición de reos políticos.
- Prohibición de la pena corporal ante cualquier delito.
- Derecho a la libertad.
- Derecho a ser escuchado y a defenderse.
- Prohibición de la pena de muerte por delitos políticos.
- Derecho a la libre creencia religiosa.
- Prohibición de prácticas monopólicas, estancos y exenciones de impuestos.

Los derechos sociales protegen al hombre como integrante de un grupo social y le aseguran un mínimo económico y de educación y son:

- Derecho a la educación (primaria y secundaria) obligatoria, gratuita y laica.

<sup>32</sup> DIAZ M. Luis. *Comisión Nacional de Derechos Humanos*. p. 54.

<sup>33</sup> *Idem*. 53-54.

- Libertad de trabajo y de ejercicio de cualquier profesión lícita.
- Derecho a disfrutar de una vivienda digna.
- Derecho a participar en la justa distribución del ingreso y la riqueza del país.
- Derecho a la propiedad privada<sup>34</sup>.

Ante la presión internacional México firmó el Pacto de San José hasta 1981<sup>35</sup> y ratificó y se adhirió a los Pactos sobre derechos especiales creados en Latinoamérica y por la ONU. Con el paso del tiempo y el avance de la sociedad y la tecnología, han surgido necesidades que deben ser satisfechas y que por lo tanto obligan al Estado a reconocerlas constitucionalmente, como lo señala Jorge Carpizo: "Existen derechos que se van reconociendo y definiendo progresivamente como es el caso de los económicos y sociales que para satisfacerlos es necesario que se cuente con recursos materiales, esto sería el caso del derecho a la salud, el derecho de trabajo y el derecho a la vivienda o al derecho ecológico."<sup>36</sup> Mas la realidad es que, aun cuando estos derechos están vigentes, gran parte de los individuos no pueden convenir a ellos.

La realidad de nuestro país es que los derechos humanos han sido sustituidos por privilegios o favores, quedando como beneficiarios los menos quienes, dependiendo del ingreso, pueden acceder a sistemas de educación, seguridad, salud y vivienda.

En la visión de los pobres y los oprimidos, la defensa de los derechos humanos, es decir, los derechos económicos, sociales y culturales, políticos y civiles es una necesidad inminente que no alcanza la realidad. La verdad y la práctica cotidiana muestran que los derechos humanos son derechos de los ricos y poderosos y la afirmación de estos es causa de la violación de los derechos de los débiles y marginados socialmente.

---

<sup>34</sup> Vid., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, pp 5-40

<sup>35</sup> MADRAZO, Jorge. *op. cit.*, p. 50

<sup>36</sup> CARPIZO, Jorge. *Algunas reflexiones sobre el ombudsman y la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, p. 25

Los derechos humanos son parte integral del desarrollo y modernización de la sociedad, por lo que su protección y defensa depende de la creación y funcionamiento de instituciones que se interrelacionen adecuadamente con la cultura jurídica del país, en donde la educación de la población en este aspecto sea primordial.



### 1.3. LA FIGURA DEL OMBUDSMAN

Con la finalidad de proteger los derechos humanos de las violaciones de la administración pública, a principios del siglo XVIII se creó en Suecia un modelo conocido como Ombudsman. En 1713 surge el Ombudsman del Rey cuyo papel fue ser representante de este magistrado en su ausencia. Esta persona no tenía poder político pero debía garantizar que las leyes y los estatutos vigentes fueran observados y que los servidores públicos cumplieran con sus obligaciones.

En 1809, la Constitución otorga al Parlamento (*Riksdag*) el poder de asignar al Ombudsman de Justicia (*JustitiOmbudsman*), debiendo elegir a una persona de reconocido talento jurídico e integridad que, en representación del Parlamento debía vigilar la observancia de las leyes por parte de los funcionarios públicos y de los jueces, con objeto de proteger los derechos del ciudadano. Este organismo recibía quejas por la afectación de derechos fundamentales realizadas por autoridades y servidores públicos, investigando y emitiendo recomendaciones para evitar las violaciones o resarcir las cometidas. Periódicamente rendía un informe al Parlamento sobre el cumplimiento o no de las recomendaciones realizadas.

En 1915 se creó otro Ombudsman conocido como *MilitieOmbudsman*, que laboró conjuntamente con el anterior, pero se encargó de supervisar a las fuerzas

---

\* La Lic. Bourza de la Comisión Nacional de Derechos Humanos señala que se debe entender por servidor público cualquier persona que labora en el gobierno, sin importar el nivel, la categoría o el tipo de contratación; y por autoridad el organismo en sí, independientemente de las personas que laboran en él.

\*\* Cabe hacer la aclaración de que en muchos libros se habla del ombudsman sueco y en otros del Ombudsman escandinavo, por lo que para evitar confusiones hay que recordar que Suecia se encuentra en la Península Escandinava, razón por la cual los términos se usan indistintamente.

armadas. En 1968 se fusionaron constituyendo un organismo conformado por tres ombudsmen y en 1976 se conformó de cuatro, uno de los cuales era el Presidente. De esta manera, las funciones se dividieron entre el Parlamento que controla el gabinete y sus miembros y los Ombudsmen que en su nombre, supervisan a los tribunales, a las autoridades administrativas y a los gobiernos locales.<sup>37</sup> Su objetivo a la fecha es salvaguardar los principios de derecho y proteger los derechos y libertades de los individuos.

Al crecer la administración pública y multiplicarse los organismos oficiales aumentaron los problemas entre los órganos de poder y los individuos, haciéndose los tribunales lentos y costosos, por lo que el Ombudsman se fue especializando en sus actividades, surgiendo así modelos específicos para acciones que afectaban los intereses ciudadanos o que atentaban contra sus derechos humanos.

Es entonces cuando la institución del Ombudsman empieza a tener éxito entre la sociedad, comenzando a generalizarse entre los países del Norte de Europa, ajustándose a los sistemas jurídico-políticos de cada país. Después de la Segunda Guerra Mundial se extiende en el mundo abarcando Europa Central, Gran Bretaña, Nueva Zelanda y, más tarde, en África, Israel, India y Latinoamérica.

La Comisión de Derechos de las Naciones Unidas resume el papel del Ombudsman como el organismo que protege los derechos del individuo que cree ser víctima de abusos de la administración pública. Generalmente es nombrado por el parlamento y supervisa las acciones en su nombre. En todos los países sigue procedimientos similares en el desempeño de sus obligaciones; recibe quejas, investiga y emite recomendaciones que se entregan al quejoso y a la autoridad que realizó el perjuicio. Si no tiene efecto, el Ombudsman la presenta al Parlamento.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Vid., EKUENDH, Claes. "La experiencia del ombudsman sueco en la actualidad" en: COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. *La experiencia del ombudsman en la actualidad*. pp. 105-114

<sup>38</sup> Vid., BURDEKIN, Brian. *Australia: definicion, jurisdiccion y poderes de las instituciones nacionales*, p. 4

El término Ombudsman, tiene dos aplicaciones. A saber:

- a) Se aplica a la persona que realiza la labor de protección frente al proceder ilegal de la administración pública.
- b) Se aplica a la institución a la cual se pueden dirigir los ciudadanos para obtener la reparación de sus derechos afectados por disposiciones o resoluciones burocráticas.

En Europa, el modelo del Ombudsman es adoptado por cada país de acuerdo a su sistema jurídico, pero con características similares:

- Es nombrado por el Parlamento con una duración de 5 a 6 años en el cargo.
- Se encarga de fiscalizar las acciones de las autoridades.
- Es intermediario entre los ciudadanos y el Estado.
- No es juez ni delegado del Parlamento, sino que se inscribe como una nueva institución que se ajusta al cumplimiento de las leyes y estatutos existentes, abarcando a todas las dependencias gubernamentales y gobiernos locales.
- No intervienen en las actividades de los Tribunales pero vigilan sus acciones para garantizar que los casos juzgados se lleven de acuerdo a la normatividad y.
- Realiza un informe anual al Parlamento<sup>39</sup>.

Como un ejemplo del Ombudsman de Europa Central se presenta el Ombudsman de los Países Bajos. En este país el cargo de Ombudsman Nacional es independiente del Poder Ejecutivo y es nombrado por la Cámara Baja, en observancia a la Recomendación de un Comité conformado por los principales funcionarios de los Altos Consejos de Estado. Su permanencia en el cargo es de seis años con posibilidad de reelección, debe tener experiencia jurídica y conocimiento de la administración pública y no puede tener otro cargo público .

El Ombudsman Nacional realiza investigaciones de actos de organismos gubernamentales y toma decisiones al respecto, ya sea por petición de los interesados o por iniciativa propia. Cualquier organismo con autoridad pública es sujeto de su competencia, por lo que tiene jurisdicción sobre el gobierno nacional.

<sup>39</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor *Protección jurídica de los derechos humanos*, pass., pp 189-199

la policía y los organismos gubernamentales independientes. "La jurisdicción del Ombudsman Nacional abarca al gobierno nacional, a la policía; este último campo de competencia del Ombudsman le pone especialmente en contacto con el gobierno local"<sup>40</sup>. Presenta un informe anual a las dos Cámaras del Parlamento y a los Ministros de Justicia.

Está fuera de su competencia el personal que ejerce la Autoridad Real, Los Altos Consejos de estado y el Poder Judicial, principalmente. Ello propicia que la tercera parte de las quejas o peticiones presentadas no sean atendidas y tengan que turnarse a la autoridad correspondiente.

En el Norte de Europa además de Suecia se adopta este modelo en Finlandia y Dinamarca con algunas diferencias. En Suecia y Finlandia, el Ombudsman conoce de las resoluciones de organismos jurisdiccionales, en Dinamarca no es permitido. En Dinamarca, la duración en el cargo es de 4 años y su competencia se extiende a actos de los miembros del clero, organismos descentralizados y autoridades locales. En los tres países se pueden formular acusaciones ante los tribunales o ante el parlamento en contra de los funcionarios.

En 1975 se estableció el sistema colegiado de 3 Ombudsman con competencia especializada, designados por el gobernador General a propuesta del Parlamento, con una duración en el cargo de 5 años con derecho a reelección. Su función desde entonces, es la de vigilar a todas las autoridades administrativas con exclusión de los Ministros de Estado.

En cuanto a su competencia, quedan fuera algunos actos de la Corona y los relativos a las Fuerzas Armadas. Fiscalizan a las autoridades administrativas a través de inspecciones que practica de oficio o por petición escrita de los gobernados, con el objetivo de tutelar los derechos de los ciudadanos, emitiendo sus dictámenes que no son vinculatorios para estas autoridades.

---

<sup>40</sup> OOSTING, Marten. "El ombudsman nacional de los Países Bajos, una breve descripción" en: COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. *La experiencia del ombudsman en la actualidad*, p. 69

En Asia, la parte considerada del bloque socialista, con una cultura basada en las religiones musulmanas y budistas, este modelo únicamente fue asimilado hasta la década de los sesenta, por Israel y la India.

En Israel, probablemente por influencia norteamericana, se adoptó este modelo, de manera similar al existente en los países del Commonwealth<sup>41</sup> y, aunque no tiene las características esenciales, existe como un organismo para la defensa de los derechos humanos.

Este organismo tiene funciones fiscalizadoras acumuladas a las que ejerce el Contralor General. Como titular, es designado por el Jefe de Estado a petición de una Comisión Permanente del Parlamento con una duración en el cargo de 5 años y posibilidad de reelección. En 1961 se estableció la oficina especial de Derechos Humanos dependiente del Contralor General, con funciones similares a las del Ombudsman y cuyo objetivo es recibir y tramitar las quejas contra autoridades administrativas, recayendo la titularidad en el mismo. La diferencia es que no es independiente ni puede investigar la conducta de los altos funcionarios de Estado, tribunales, policía y directores de los lugares de detención.

En África, el modelo de Ombudsman sueco ha sido el más usado en los países que pertenecen al Commonwealth, pero con relación a éste, las diferencias principales son que, la mayoría dependen del Ejecutivo, son instituciones con pluralidad de miembros, tienen diferentes ámbitos de competencia, normalmente la función básica es la investigación, no tienen un papel importante en la promoción y divulgación de los derechos humanos.

Conjuntamente con estas instituciones están las Comisiones Nacionales de Derechos Humanos con pluralidad de miembros y mandato, cuya finalidad es investigar supuestas violaciones y aconsejar al gobierno sobre éstas para

---

<sup>41</sup> El Commonwealth puede ser considerado como la sociedad internacional especialmente constituida por una serie de Estados establecidos en territorios sobre los cuales fueron ejercidos anteriormente la dominación y la colonización británicas. Surge desde 1919 cuando se reconocen los Dominios Británicos como naciones autónomas de un Commonwealth imperial. En 1949 se convierte en una libre asociación de naciones independientes que conforman una sociedad internacional con una construcción política extraordinaria y relaciones económicas especiales entre los Estados miembros.

promover el conocimiento de los derechos humanos entre la población, las cuales no son consideradas como Ombudsman.

La primera institución de derechos humanos en África fue la Comisión Permanente de Averiguaciones de Tanzania en 1966. A partir de entonces, se crearon diferentes organismos en los países africanos, de los cuales solamente algunos adoptaron el modelo del Ombudsman. Por lo general, el Ombudsman africano realiza las acciones necesarias para investigar abusos del cargo, esto quiere decir "... el Ombudsman tenía la obligación de investigar cualquier caso, "... en el que un miembro del público afirme, o el Ombudsman considere, que ha sufrido una injusticia a consecuencia de mala administración"<sup>42</sup>. En todos los mandatos o ámbitos de competencia hay esferas que no pueden ser investigadas.

Una característica importante en relación con esta limitación y que conlleva a criticar la defensa de los derechos humanos, es que no pueden existir quejas contra la policía o las fuerzas de seguridad de donde normalmente procede la tortura; entonces la pregunta sería : ¿qué es lo que defienden?, ¿hasta dónde llega el respeto y el conocimiento de los derechos humanos por parte de la población y por parte de las autoridades?

Aunque normalmente el Ombudsman es una institución responsable ante el Ejecutivo, el informe es presentado ante el Poder Legislativo, para ser posteriormente publicado.

En los organismos de este tipo, el número de miembros varía entre 1 y 45, dependiendo del país de que se trate. De igual manera, los requisitos que debe cumplir un Ombudsman de derechos humanos son variables. Así, en algunos casos, debe ser un abogado y en otros, normalmente en los pluralistas, se aceptan profesionistas con diversos conocimientos; en la mayoría de los casos la estancia del Ombudsman es de tres años en el cargo, aunque también fácilmente se encuentran casos de estancia definitiva con inmunidad.

---

<sup>42</sup> *Constitución de Mauricio*, 1968, cap. IX *Apud.*, CRAVER, Richard y Paul Hunt, *Instituciones de derechos humanos en Africa*, p. 19

Con la finalidad de que el Poder Judicial mantenga su independencia, las Comisiones u Ombudsman no pueden revisar fallos de los tribunales. Todas las instituciones están facultadas para investigar denuncias por violaciones de las autoridades, siempre y cuando se hayan agotado todas las instancias correspondientes. No pueden realizar investigaciones por *motu proprio*, pero si pueden iniciar investigaciones a solicitud de ONG's nacionales o internacionales.

Los Ombudsman y las Comisiones tienen poderes cuasijudiciales para realizar las investigaciones, esto es, tienen el poder de obligar a la presentación de documentos y de testimonio y poder para impedir interferencia en las actividades. De esta manera, cuentan con los elementos que permiten determinar la presunta violación. La mayor parte de las veces se hace uso de la conciliación entre las partes.

Todas las instituciones son oficiales, de ahí que su independencia sea relativa; sin embargo, es importante que al realizar una investigación éstas sean totalmente independientes de quienes son investigados. "El organismo investigador [...] podrá demostrar su independencia de las autoridades que detienen e interrogan, así como de la presión e influencia del gobierno"<sup>43</sup>.

En África las Organizaciones de Derechos Humanos existen en 17 países, habiendo adoptado el modelo Ombudsman que además de las actividades de investigación realizan acciones de promoción y divulgación de los derechos humanos.<sup>44</sup> El resto con las características de una Comisión se dedican a la investigación de quejas de abuso de los derechos humanos y se analizan adelante. Un ejemplo de estos organismos es la Comisión Permanente de Averiguaciones de Tanzania, creada en 1966 por Recomendación de la Comisión Presidencial, como un intento por establecer un mecanismo de responsabilidad como alternativa a las instituciones que existían en el país. Esta Comisión puede investigar cualquier caso por presunta violación por parte de las autoridades con las limitaciones en lo referente a los tribunales. Puede llamar a comparecencia y

---

<sup>43</sup> Amnistía Internacional, *Memorandum to the government of the Republic of Uganda*, sep. 1986, *Apud*: CARVER, Richard y Paul Hunt. *ibid.*, p. 41

<sup>44</sup> CARVER, Richard y Paul Hunt. *op. cit.*, p. 16

solicitar documentos, más no puede ser impugnada ante un tribunal. Los comisionados tienen inmunidad contra enjuiciamiento.

En Latinoamérica la ampliación de las actividades estatales derivadas del incremento cualitativo y cuantitativo de la función de la administración pública y la consagración de los derechos a nivel constitucional, provocó la creación de medios jurídicos que impidieran la extralimitación de la actividad estatal. Es entonces cuando se adopta la figura del Ombudsman, adecuándola a las necesidades políticas y al sistema jurídico de cada país con la intención de avivar los sistemas democráticos, reforzar los controles sobre el poder público, fortalecer el Estado de Derecho, pero sobre todo, lograr una mayor y eficaz defensa y protección de los derechos humanos.

Todos los organismos que adoptan el modelo del Ombudsman lo adecuan a su sistema jurídico y en general tienen las mismas características.

- El nombramiento se realiza a través del Parlamento o Poder Legislativo, ya sea de manera directa o por medio de una Comisión Representativa.
- Se tiene una duración en el cargo por cuatro años con posibilidad de reelección.
- No se puede transgredir el ámbito de los tribunales.
- La competencia es limitada sobre esferas de funcionarios o militares, y
- Todos tienen que presentar un informe anual al Parlamento<sup>45</sup>.

Uno de los organismos que puede servir para ejemplificar el Ombudsman en Latinoamérica es la Procuraduría General de la Nación que surge en Colombia en 1886, como un sistema de control de la administración pública. El Procurador era nombrado por el Presidente hasta que, en 1945, a través de un cambio del sistema de elecciones, éste pasa a ser elegido por una Comisión de Representatividad del Parlamento. Su carácter era de Ministerio Público que además de perseguir delitos tenía funciones de promoción y ejecución de leyes, de dictar sentencias y elaborar disposiciones administrativas.

---

<sup>45</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor *op. cit.*, *pass.*, p. 189-199.



Otro ejemplo de éstos organismos latinoamericanos es la Comisión Nacional de Derechos Humanos que se implementa en México en 1990.

En 1980 ante la perspectiva del surgimiento de nuevos fenómenos: defensa del consumidor y del medio ambiente y el recrudecimiento de la corrupción administrativa y el incremento de violaciones de los derechos humanos, especialmente atentados contra la vida y la integridad, desaparecidos y torturas, se establece una transformación de la anterior Procuraduría y se desprenden las Procuradurías para la Defensa de los Derechos Humanos; para las Fuerzas Militares, para la Policía Nacional, para la Policía Judicial, para Asuntos Agrarios y para la Defensa de los Menores y la Familia.<sup>46</sup>; todas ejerciendo investigación y sanciones contra los servidores públicos y funciones preventivas a través de la difusión y divulgación en materia de derechos humanos.

En cooperación con la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, se constituyó la Comisión Nacional de Derechos Humanos que trabaja conjuntamente con las ONG's para facilitar el respeto y conocimiento de los derechos humanos y el acercamiento entre la sociedad y el Estado. Este organismo tiene autonomía administrativa y financiera pero depende del Defensor General.

Antes de analizar la figura del Ombudsman en México y después de analizar los diferentes modos que adopta el modelo del Ombudsman en los diferentes continentes se observó que existen diferencias entre un Ombudsman y una Comisión.

En general, un Ombudsman se ocupa de quejas individuales, las Comisiones de Derechos Humanos también, pero con una mayor gama de actividades entre las que se destaca la educación, divulgación y promoción; para el Ombudsman su base principal es la legislación nacional, para la Comisión son las normas internacionales; el Ombudsman asegura la impartición de justicia y legalidad generales en la administración pública, la Comisión de Derechos

---

<sup>46</sup> CORDOBA T. Jaime, "Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo en Colombia" en: COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *La experiencia del ombudsman en la actualidad*, p. 120

Humanos se dedica a los derechos y la no discriminación y, en ocasiones, su esfera de acción es más amplia que las acciones de la administración pública, integrando las acciones de la sociedad civil. El Ombudsman fiscaliza a las autoridades administrativas y judiciales incluyendo a las fuerzas armadas, la Comisión, únicamente a las primeras.

Si bien se pueden mezclar las acciones de ambas instituciones, indiscutiblemente es necesario contar con los recursos económicos que permitan cumplir con responsabilidad y eficiencia los objetivos marcados.

En resumen, el papel clásico del Ombudsman es de extensa jurisdicción sobre todos los aspectos administrativos practicados por el gobierno cuando afectan a los individuos. Como dice Stephen Douglas "...proporciona un arbitraje imparcial entre los individuos y el gobierno. El proceso es voluntario para el individuo y obligatorio para el gobierno [...]. Actúa como investigador imparcial, con amplios poderes..."<sup>47</sup>

Para que una institución o una persona adquiriera el carácter de Ombudsman es necesario que cumpla con las siguientes características esenciales :

- Ser autónoma.
- Quedar electa o ser designada por un parlamento constitucional de manera democrática..
- Ser apolítica y apartidista.
- Realizar una actuación independiente del gobierno.
- Permitir el acceso directo del ciudadano al órgano.
- Abarcar diferentes administraciones, incluso ámbitos de justicia y militar.
- Vigilar que no sean violentados los derechos fundamentales de cualquier individuo.
- Recibir demandas por escrito o verbales de ciudadanos afectados.
- Emitir resoluciones no vinculatorias<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> DOUGLAS O. Stephen. *La institución del ombudsman, un concepto para la democracia mundial*, p. 168

<sup>48</sup> Vid., CARPIZO, Jorge *op. cit.*, p. 12-13

El surgimiento de nuevas formas de poder y competencia propicia la aparición de este organismo que tiende al control del poder-beneficio de la libertad, la igualdad y la seguridad jurídica de los individuos. El Ombudsman viene a ser necesario porque, además de los mecanismos de control que resultan insuficientes, se busca uno nuevo que los refuerce precisamente donde han mostrado sus debilidades

Jorge Carpizo cita a Jorge L. Moiorano quien afirma que el Ombudsman "...frente al control jerárquico, privativo de la propia administración, ofrece la ventaja de tratarse de un órgano externo ajeno a ella [...]. Frente al costoso, complicado y lento proceso judicial, ofrece un procedimiento ágil, gratuito, rápido y flexible"<sup>49</sup>

---

Vid., FIX-ZAMUDIO, Héctor. *25 años de evolución de la justicia constitucional 1945-1965*. UNAM, México;1968. p. 11 Apud: ALVAREZ DE LARA, Rosa. *Legislación estatal en materia de derechos humanos*, p. 9

<sup>49</sup> MAIORANO L. Jorge. *El ombudsman, defensor del pueblo y de las instituciones republicanas*. Apud: CARPIZO, Jorge. *Reflexiones sobre el ombudsman y los derechos humanos*, p. 9

#### 1.4. EL OMBUDSMAN EN MÉXICO

En 1847 se presenta por primera vez la opción de adoptar en México el modelo del Ombudsman, al crearse la Procuraduría de los Pobres promovida por Ponciano Arriaga en San Luis Potosí<sup>50</sup>, intento que quedó como un propósito humanitario del movimiento de reforma que no fructificó pero que sentó los precedentes para la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. A partir de entonces se empieza a plasmar en las diferentes constituciones el concepto sobre derechos humanos hasta que en la Constitución de 1917 en el artículo 97 se registra la existencia de instituciones con este modelo, que se dan a nivel local como organizaciones civiles y cuyo objetivo era la observancia e investigación de violaciones a los derechos humanos.

Después de la Segunda Guerra Mundial, se inicia en nuestro país el crecimiento de instituciones para la observancia de los derechos humanos a nivel local. Estas organizaciones civiles son conocidas como Organismos No Gubernamentales (ONG's), que surgieron del trabajo y la preocupación de ciudadanos independientes que encontraban en la defensa y promoción de los derechos humanos, un pilar fundamental para el avance del proceso de democratización de la sociedad, y si bien no son antecedente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, complementaron el objetivo de ésta. Se caracterizan en que tienen su propia organización, la composición es pluralista de concertación, su funcionamiento es democrático y son de competencia ilimitada. A partir de 1968 después del movimiento estudiantil se fortalecieron destacando

---

<sup>50</sup> Vid., COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS *Documentos y testimonios de 5 siglos, op cit.*, p 245

Amnistía Internacional, Eureka, la Academia Mexicana de Derechos Humanos y la Asociación Mexicana para las Naciones Unidas<sup>51</sup>.

A partir de la década de los setenta con la existencia de las instituciones privadas se despierta en el gobierno mexicano el interés por establecer organismos públicos cuya finalidad es la protección de los derechos de los gobernados frente a la administración pública y la administración de justicia. Estos organismos son un acercamiento al Ombudsman, lo cual viene a enriquecer y complementar el marco jurídico mexicano, sin sustituir al Juicio de Amparo que es el método de defensa por excelencia. Estos organismos son los siguientes:

En 1979 se creó en Nuevo León la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos destinada a investigar las reclamaciones de los ciudadanos en contra de las autoridades administrativas federales, estatales y municipales.

En 1983, se establece la Procuraduría de Vecinos por acuerdo del Ayuntamiento de la Ciudad de Colima, institucionalizada al año siguiente por la Ley Orgánica Municipal del Estado. Estaba capacitada para recibir e investigar las reclamaciones del pueblo contra las acciones de las autoridades administrativas municipales, así como sugerir las reformas administrativas que considerara oportuno para el logro de sus objetivos.

En 1985 en la Universidad Nacional Autónoma de México se presenta un acercamiento mayor al Ombudsman escandinavo con la creación de la Defensoría de los Derechos Universitarios<sup>52</sup>.

Al existir en el país la inquietud por encontrar una forma de protección de los derechos humanos ante los actos de autoridad que estaban resultando violatorios, se crearon organismos con rasgos comunes al Ombudsman, que permitieran la defensa de las garantías individuales. Uno de estos organismos fue la Defensoría de los Derechos Universitarios que se creó en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en 1985 y que merece especial atención

---

<sup>51</sup> *Vid.*, RIO LEAL, Armando del. *La Comisión Nacional de Derechos Humanos: análisis legal*, p. 46

<sup>52</sup> *Vid.*, CASTILLO GONZALEZ, Beatriz. *Comisión Nacional de Derechos Humanos*, pp. 7-61

porque adoptó la figura del Ombudsman de una manera bastante similar. Su objetivo fue entonces y es ahora, garantizar el cumplimiento de los derechos que otorga la Legislación Universitaria a estudiantes y maestros.

Habrà que recordar que la UNAM es un organismo público descentralizado y autónomo. Como consecuencia de su autonomía, vive bajo un régimen de derecho que le permite crear su legislación, delimitando los derechos y obligaciones de los universitarios.

Los derechos de los universitarios son las garantías individuales y sociales señaladas constitucionalmente pero aplicadas al ámbito universitario y los derechos que goza como universitario de acuerdo al status adquirido: académico, investigador, estudiante o autoridad.

Las obligaciones están relacionadas con el respeto a la comunidad universitaria, a los bienes muebles e inmuebles y al Reglamento de la propia Universidad.

A pesar de la existencia de órganos, instancias y procedimientos para asegurar el respeto de los derechos universitarios, éstos no fueron adecuados. El crecimiento de la Institución empezó a provocar que las relaciones entre las autoridades, la población de académicos y estudiantes se volvieran complejas; los estudiantes y los maestros se encontraban en una posición de inferioridad, por lo que se propuso la "...creación de un órgano de naturaleza jurídica que buscara el respeto a los derechos académicos de la comunidad universitaria a través de la orientación, la vigilancia y la supervisión de los actos realizados por autoridades"<sup>53</sup>, dando origen a la Defensoría de los Derechos Universitarios (DDU) fundada durante la rectoría del Dr. Jorge Carpizo.

El 24 de abril de 1985<sup>54</sup> se presentó el proyecto del reglamento que regiría la Defensoría de los Derechos Universitarios, para que la comunidad universitaria

<sup>53</sup> Vid., CARRERA, María . *Defensoría de los derechos universitarios* en: CANO VALLE, Fernando. *Jornadas sobre los derechos humanos en México*, p 40

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 41

en general pudiera hacer valer sus derechos cuando éstos fueran afectados por una determinación de autoridad o dependencia universitaria. El 29 de mayo de ese mismo año, fue aprobado iniciando así sus funciones el 19 de agosto de dicho año.

El Reglamento de la DDU fue publicado en la Gaceta, revista oficial de la UNAM, el 11 de agosto de 1986<sup>55</sup>, y sintetiza las características de este órgano de la siguiente forma:

1. Es un órgano independiente frente a cualquiera, incluso autoridades y funcionarios de la UNAM.
2. Es un órgano de control de legalidad, ya que debe vigilar la aplicación del orden jurídico universitario en su aspecto académico.
3. Tiene función conciliatoria preeminente, significando con esto que primero debe buscar un acuerdo entre las partes afectadas.
4. Es un órgano imparcial ya que, al dictar las recomendaciones debe hacerlo tomando en cuenta a quien asiste la razón de acuerdo a la ley.

La Defensoría de los Derechos Universitarios está integrada por un Defensor, dos Defensores Adjuntos, tres Asesores y personal administrativo. Por ser un órgano jurídico, salvo el personal administrativo, el resto deben ser abogados. El Defensor debe ser un jurista de prestigio y cumplir con los requisitos que exige la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México para los miembros de la Junta de Gobierno. De una terna integrada por el Rector de la UNAM, es designado por la Comisión de Legislación Universitaria.

Los Defensores Adjuntos cumplen con los requisitos de los Directores de las Facultades o Escuelas, esto es, tener grado universitario y realizar labor docente o de investigación distinguida; tener servicio docente dentro de la Facultad de Derecho, por 4 años; dar cátedra en la misma Facultad. Son nombrados o removidos por el Rector a petición del Defensor. Los Defensores y los Defensores Adjuntos duran cuatro años en sus funciones con posibilidades de reelección.

---

<sup>55</sup> *Idem.*

La DDU fue muy importante en el momento de su creación porque ayudó a la resolución de los conflictos que estaban presentes en el momento, pero realmente no ha tenido gran trascendencia. No ha dejado de funcionar o de continuar con su propósito, pero, el desconocimiento de su existencia por la mayor parte de la comunidad universitaria, no le ha permitido lograr uno de los objetivos del Ombudsman que es la publicación, promoción y educación sobre el conocimiento de los derechos, en este caso, universitarios. Ello ha conducido a varios estudiantes y maestros a la elaboración y publicación de documentos que permitan conocer la existencia de este organismo; sin embargo falta mucho por hacer para su promoción.

En 1986 en Oaxaca se estableció la Procuraduría para la Defensa del Indígena y en 1987 en Guerrero la Procuraduría Social de la Montaña. Ambas sin gran tutela de los derechos a proteger.

En 1988 en Aguascalientes se establece la Procuraduría de Protección Ciudadana y en Querétaro la Defensoría de los Derechos de los Vecinos que recibían quejas sobre abusos de autoridades estatales y municipales.

En ese mismo año en Morelos se crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, dependiente del Ejecutivo Local para promover la defensa y respeto de los derechos humanos por parte de las autoridades estatales.

En el Distrito Federal se establece la Procuraduría Federal del Consumidor que recibe quejas sobre abusos en precios y tarifas de servicios y productos de consumo<sup>56</sup>.

Dentro del marco de constante crisis económica que ha vivido el país, a finales de 1975, como un paso del Estado para contrarrestar las desigualdades entre las clases sociales, se creó la Ley Federal de Protección al Consumidor<sup>57</sup>, cuya finalidad fue afinar el deterioro del poder adquisitivo del salario con medidas

<sup>56</sup> Vid., ALVAREZ DE LARA, Rosa, *op. cit.*, pp. 1-45

<sup>57</sup> Vid., SAMANO C., Azucena. *Estudio jurídico de la PROFECO*, *pass.*, pp. 1-265



que permitieran evitar engaños y abusos que afectaran la economía de los particulares.

La Ley crea dos organismos públicos para la protección del consumidor: el Instituto Nacional del Consumidor como órgano de orientación y capacitación en favor de una mejor política de consumo y la Procuraduría Federal del Consumidor, como órgano representativo para conciliar y resolver las controversias entre proveedores y consumidores. Ello permitió a los dos órganos, en sus principios, llevar a cabo las políticas de conservación y control de los precios, avisando al público consumidor cuando se presentaba la elevación de algún precio y su causa, evitar los abusos que se venían realizando por parte de los proveedores y las alzas en la prestación de servicios; sin embargo, al paso del tiempo y con una continua desinformación por parte del gobierno, incluso hacia el interior de estos órganos sobre los cambios de precio que se presentaban prácticamente a diario.

En esta Ley destacó el avanzado concepto social del consumidor frente al aparato comercial, ya que regula las relaciones y establece normas para consumidores y proveedores, pero extendiendo su reconocimiento y protección a pequeños y medianos comerciantes. Además de las normas tutelares, obligaciones de los proveedores de servicios y bienes, disposiciones sobre procedimientos, aplicación de sanciones y tramitación de recursos,

Al constituirse por primera vez el Pacto de Solidaridad Económica en México en 1987<sup>56</sup>, se buscaba de alguna manera, con la concertación<sup>77</sup>, evitar el juego del constante aumento de precio-salario. Por lo que doce años después, se originó la fusión de ambos en uno solo, buscándose nuevamente la impartición de políticas económicas que detuvieran la inflación. Causa de ésta era el descontrol y la desregulación sobre precios a productos y servicios ocasionados por la corrupción administrativa, el abuso de los funcionarios y el abuso de los particulares que reetiquetaban sin autorización.

<sup>56</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *El Gobierno Mexicano*, pass., p. 21-27.

<sup>77</sup> Participación conjunta de los sectores de la sociedad con el gobierno *Ibid.*, p21

Es así que a finales de 1988<sup>59</sup> se asimilan ambos órganos y se conforma la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), como un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios y con funciones de autoridad administrativa. Este organismo sería el encargado de conciliar y resolver los conflictos entre proveedores de productos y servicios y los consumidores, protegiendo y promoviendo los derechos e intereses de la población consumidora, mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley. Asimismo, fiscalizaría las actividades de los proveedores de bienes y servicios en beneficio de los consumidores.

Su competencia continuaría siendo nacional, representando colectivamente a los consumidores ante entidades u organismos públicos o privados y ante los proveedores de bienes y servicios. Proporcionaría asesoría gratuita y promovería las medidas para el fortalecimiento de la equidad y seguridad jurídica en las relaciones de consumo.

Aun cuando este organismo funcionó en sus inicios, gracias a la enorme publicidad que se realizó sobre sus actividades, que finalmente se convirtieron en acciones contra los abusos de los proveedores de servicios, mas que en el control de precios, la PROFECO se constituyó en un aparato burocrático más que realiza actividades de información y justificación de incremento de precios, por lo que no ha podido a la fecha resolver y sancionar todos los conflictos existentes que han sido ocasionados por la crisis económica en que se vé inmerso el país.

La diferencia de la PROFECO con un verdadero Ombudsman radica en que el titular no posee una real autonomía funcional ya que puede ser designado o removido libremente por el Presidente de la República y carece de la responsabilidad del informe, aspecto esencial del Ombudsman. Tampoco puede ser apolítico ni apartidista, dado que la economía está fuertemente relacionada con la política del país, por lo que las políticas económicas parten del PRI-gobierno, esto es, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

---

<sup>59</sup> Vid., SAMANO C. Azucena. *op. cit.*, *pass.*, pp. 1-265

En 1989<sup>60</sup> en el Distrito Federal surgen la Procuraduría de Protección al Ciudadano del Departamento del Distrito Federal, organismo dependiente del Jefe del Departamento del Distrito Federal, cuyas funciones son velar que los actos administrativos de las autoridades sectorizadas a él, se ajusten a los principios de legalidad, eficiencia, eficacia, oportunidad y honestidad.

La Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal se estableció como organismo del Departamento del Distrito Federal (DDF), siendo una instancia de participación ciudadana expedita y gratuita que asistiría al Jefe del DDF en las actividades que permitieran que los actos de autoridad y prestaciones de servidores públicos y de entidades paraestatales sectorizadas al mismo, fueran realizados de acuerdo a los principios legales que se señalan en su normatividad.

Este organismo surgió después de la notoria existencia de la corrupción y las violaciones de los derechos dentro de la administración pública. Realizó sus acciones a través del Manual de Organización de La Procuraduría Social del DDF, en el cual se determinaba la estructura orgánica, las funciones, el sistema de comunicación y coordinación y los procedimientos administrativos.

En la actualidad, siguen siendo sus funciones principales la elaboración de estudios para recomendar la simplificación de procedimientos administrativos en el Distrito Federal; la reglamentación de las actividades; la orientación y asesoramiento a la sociedad en los actos jurídicos y contratos para la adquisición de inmuebles; la intervención en los asuntos de interés social, principalmente colectivos y el mejoramiento de los servicios públicos.

Este organismo en su interior cuenta con diferentes órganos y unidades administrativas que son:

- Procurador Social, nombrado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal.
- Subprocurador de Inconformidades.
- Subprocurador de Recomendaciones.
- Coordinador Ejecutivo de Informática y Administración.
- Director General de Quejas.

---

<sup>60</sup> Vid., ALVAREZ DE LARA, Rosa *op. cit.*, pp. 1-45

• Unidades auxiliares del Procurador Social.

Todos los funcionarios son nombrados o removidos por el Jefe del Departamento del Distrito Federal a solicitud del Procurador Social.

La importancia de mencionar este organismo radica en que, por primera vez, se lucha por evitar las violaciones de los derechos fundamentales de los mexicanos que habitan el Distrito Federal de los abusos de las autoridades y funcionarios, así como un intento por enderezar los actos de los servidores públicos de esta entidad, buscando evitar el burocratismo y dar mayor rapidez a los procedimientos; sin embargo, como los demás organismos citados anteriormente, no puede compararse a la figura del Ombudsman porque el titular puede ser removido libremente por el Jefe del DDF, depende de éste y no tiene obligación de realizar informes periódicos al Ejecutivo Federal .

A la par de la creación de este organismo se creó la Dirección General para la Defensa de los Derechos Humanos dentro de la Secretaría de Gobernación, cuyo objetivo fue la elaboración de iniciativas, programas y mecanismos para la planeación de los derechos de los ciudadanos, la recepción de quejas sobre las violaciones de los derechos humanos y la promoción entre los Estados del respeto y culturización de los mismos, así como proponer programas que previnieran e impulsaran el cumplimiento de los acuerdos signados por el gobierno del país en la Carta Internacional de los Derechos Humanos<sup>61</sup>. Si bien este órgano no puede ser considerado un Ombudsman por las mismas razones que el anterior, se le considera como el precursor de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Todos estos organismos fueron creados dentro del marco jurídico mexicano, con la finalidad de establecer en el país el Estado de Derecho y la existencia de la democracia aunque, si bien continúan en funciones, no han logrado el objetivo de creación ni la estabilización que permita al país alcanzar su desarrollo .

Si bien México adopta la iniciativa de creación de estos organismos para la defensa de los derechos de los gobernados, con la intención de acercarse al

---

<sup>61</sup> Vid., CASTILLO GONZÁLEZ, Beatriz. *op. cit.*, pp. 7-61

Ombudsman, no pueden ser considerados como tal, ya que normalmente dependen de una Secretaría u Organismo del Gobierno y por tanto no cumplen con uno de los elementos básicos que es el de la autonomía; estos organismos se caracterizaron por:

- Ser órganos gubernamentales que coexisten con organizaciones múltiples no gubernamentales de protección de los derechos humanos que la sociedad organiza para su propia defensa.
- Estar establecidos en un ámbito local y municipal yendo de la periferia hacia el centro.
- No ser antagónicos a los organismos no gubernamentales sino complementarios.

En 1990, durante el gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari, y como resultado de la presión internacional y de las Organizaciones No Gubernamentales, se desprende la Dirección de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación y se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cuya finalidad es la defensa de presuntas violaciones realizadas por las autoridades o servidores públicos por acto u omisión de naturaleza administrativa.

## CAPITULO SEGUNDO

### 2. LA CREACION DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Para analizar la manera en que se introduce la Comisión Nacional de Derechos Humanos a la administración pública del país, es necesario remontarse al siguiente esquema.

Se recordará que es Estado es la reunión de los individuos para dar lugar a la identificación de intereses dentro de un mismo territorio, por lo que la existencia del Estado depende de la subordinación de intereses públicos y privados. " El Estado es la unidad de todos los poderes públicos que se ejercen sobre un grupo de hombres dentro de un territorio determinado" <sup>62</sup>

Para que el Estado pueda regularse conforma el gobierno, como un grupo de individuos designadas de manera consensuada por la población, el cual tiene como función y base de su autoridad "la dirección de la vida de la comunidad" <sup>63</sup>.

Para organizar sus funciones, el Gobierno se divide en tres poderes que administran, legislan y administran justicia: Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

---

<sup>62</sup> COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS *Antología de clásicos mexicanos de los derechos humanos*, p. 175

<sup>63</sup> LINDSAY., A.D. *El Estado democrático moderno*, p. 414

El Poder Ejecutivo es unitario y recae en el Presidente de la República. Para manejar todos los aspectos que implica el gobierno, el Presidente cuenta con una serie de colaboradores, órganos y mecanismos: instituciones administrativas centralizadas e instituciones paraestatales que conforman la Administración Pública Federal, la cuál está destinada al bienestar de la comunidad, teniendo por tanto una función humanitaria.

Las instituciones centralizadas son: el Presidente de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, la Procuraduría General de la República, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y los órganos agrarios.

Las instituciones paraestatales son Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos.

Estas instituciones son de carácter político, económico y judicial.

Más, el tamaño de la administración pública es variable dependiendo del Presidente en turno ya que desaparecen y se asimilan organismos, se crean nuevos o se les cambia de nombre. De cualquier manera, en términos generales, se puede hablar de un aparato estatal conformado en 1990 por:

- \* 18 Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal (DDF), de donde se desprenden las políticas a seguir y cuyas características son: no tener personalidad jurídica ni patrimonio propios y depender del Ejecutivo Federal y.
- \* Por más de 250 organismos paraestatales conformados por los organismos descentralizados y Sociedades Mercantiles y Empresas de Estado ubicados en los ámbitos mencionados, caracterizados por tener personalidad jurídica y patrimonio propios y contar con autonomía técnica y financiera<sup>64</sup>.

<sup>64</sup> Vid., GOBIERNO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", *pass.*, pp. 8-90.

Dado que el sector paraestatal creció desmedidamente entre 1970 y 1990 por la necesidad de explotar recursos naturales, regular procesos económicos y estimular la inversión privada y la regulación social, se tomó la decisión de que estos organismos de la administración pública quedarán sectorizados, esto es, agrupados bajo la coordinación de una Secretaría de Estado o del DDF dependiendo de las actividades que realicen. Todos a su vez quedaron coordinados por dos Secretarías globalizadoras que son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo<sup>65</sup>.

El desarrollo económico y social de la década de los ochenta fue vertiginoso, se estancó el desarrollo estabilizador que había logrado construir una estructura industrial diversificada y una infraestructura técnica y administrativa competente, con lo cual esta reconversión social dio lugar a la tendencia generalizada en el Estado contemporáneo mexicano, por crear organismos, entre otros, para defensa del consumidor, para agilizar los trámites y para la defensa y protección de los derechos humanos, que vienen a enriquecer al sistema jurídico del país.

Las estrategias de cambio debían basarse en modelos que integraran diferentes dimensiones, de esta manera se dota al aparato administrativo de medios que propicien la recuperación. "La Reforma del Estado implica fuertes transformaciones en los ámbitos político, cultural, sociológico, tecnológico, organizacional y en otros niveles de la realidad".<sup>66</sup>

Se encontró en la propia estructura jurídica mexicana un apoyo para emprender la Reforma, al buscarse la manera de proteger las garantías individuales y colectivas. En nuestro país, la defensa de los derechos humanos de los mexicanos se encuentra en el Juicio de Amparo, el cual ofrece una salvaguarda de los derechos de los individuos frente a actos de autoridades y

---

<sup>65</sup> *Idem*

<sup>66</sup> KLIKSBERG, Bernardo. "Problemas Estratégicos en la Reforma del Estado en la Década de los 90" en: INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *Seminario Internacional (sobre) redimensionamiento y modernización de la Administración Pública*, p. 29



particulares pero, el crecimiento demográfico y la desenfrenada ola de asaltos, homicidios, abusos de poder y violaciones a los derechos humanos, propició que el sistema jurídico fuera insuficiente.

Además de este instrumento, no existía ningún instrumento jurídico que permitiera a los individuos defenderse contra actos u omisiones administrativos de las autoridades o servidores públicos, por lo que aprovechando la crisis política, social, económica y cultural que se estaba dando en el país y con la finalidad de lograr el reconocimiento del pueblo mexicano, el Presidente Carlos Salinas de Gortari ante la constante violación de los derechos humanos y como un parámetro de la actividad policiaca contra los ciudadanos, adoptó la lucha contra el narcotráfico como pretexto para decretar la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, ubicandola dentro de las instituciones sociales de la Administración Pública Federal, cuyo objetivo central fué la protección de los derechos humanos.

Las leyes que regularon a la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el momento de su creación fueron: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal para Entidades Paraestatales, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el Decreto de Creación y su Reglamento Interno. Posteriormente, en 1992, la Comisión Nacional de Derechos Humanos figura dentro de la Administración Pública como organismo descentralizado, al ser modificado el artículo 102 constitucional con el fin de lograr su permanencia, adquiriendo las características propias de estos, pero dependiendo directamente del Ejecutivo y sin quedar sectorizada a ninguna Secretaría.

Al insertarse la Comisión Nacional de Derechos Humanos en la Administración Pública Federal, como organismo descentralizado pasa a regirse por la Ley Organica de la Administración Pública Federal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y su Reglamento Interno. Así mismo, debe sujetarse, para su desarrollo y operación al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, a los programas institucionales que se deriven del mismo y al Sistema Nacional de Planeación

A partir de entonces tendrá una constante interacción con las Secretarías de Estado y los Organismos Paraestatales, realizada a través de las solicitudes de información y la emisión de las recomendaciones que permiten enmendar los errores. De esta manera queda conformado el estereotipo del Ombudsman mexicano; un organismo creado por el gobierno con la finalidad de estar a la altura de los países desarrollados, pero que no tiene las características del Ombudsman sueco, sino de una Comisión adaptada a las necesidades presidenciales.

Antes de entrar de lleno al funcionamiento y creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y su inserción en el sistema jurídico, referiré brevemente el Juicio de Amparo, por ser el máximo recurso jurídico en el país y ser clave para el funcionamiento de ésta.

Se considera que el proceso administrativo debe ser considerado como un instrumento para proteger a los particulares de la administración "...el proceso administrativo [...] debe considerarse como el instrumento que con mayor eficacia puede proteger a los particulares frente a una administración cada vez mas poderosa y absorbente, y de la cual proviene, de manera indudable, la mayor parte de las agresiones contra los derechos humanos"<sup>67</sup>

Es indiscutible que el Juicio de Amparo instituido en México desde 1847<sup>68</sup>, ha sido el instrumento que tutela no solo los derechos humanos, sino todo ordenamiento jurídico mexicano. Este procede contra actos de las autoridades administrativas violatorias de los derechos humanos y contra resoluciones judiciales que lesionan a un gobernado en particular, ya sea persona física o moral. Debe haber un acto que vulnere las garantías individuales, que sea inconstitucional y cause agravio personal y directo.

---

<sup>67</sup> GONZALEZ P. Jesús, "Administración Pública y Libertad". México 1971. esp. p25/66. Apud.: FIX ZAMUDIO, Héctor. *Protección jurídica de los derechos humanos. Estudios comparativos*, p 41

<sup>68</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor. *op cit.*, p. 43

El Juicio de Amparo, institución de carácter político que tiene por finalidad "... la invalidación del acto de autoridad violatorio, no solamente para proteger a quien ha sufrido el agravio en su esfera jurídica, sino para restaurar el orden constitucional y el orden legal que el acto reclamado haya violado".<sup>69</sup>

El Juicio de Amparo resuelve las controversias por leyes o actos de autoridad que violan las garantías individuales; por leyes o actos de autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados y por leyes o actos de autoridad de los estados que invadan la esfera de la auroeidad federal.

Tiene la característica de ser vinculatorio y el juez está provisto de amplias facultades para investigar y dirigir un proceso, incluso para dictar las medidas de aprensión. Toda queja es presentada ante un juez de distrito, un Juez de Primera Instancia o ante cualquier funcionario judicial.

La decisión de fondo del juez federal de distrito puede impugnarse ante el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente a través del recurso de apelación. "Si bien la Ley de Amparo [...] establece un procedimiento muy breve, la mayoría de los jueces federales de Distrito que conocen de este tipo de demanda de amparo [...], están imposibilitados para resolver sobre la legalidad de la detención de manera rápida"<sup>70</sup>. Esto ha dado lugar a las decisiones extemporáneas, provocando la mala administración de la sentencia. Por esto es por lo que, ante su incapacidad para resolver la cantidad de quejas, se busca crear un organismo de apoyo.

---

<sup>69</sup> BURGOA Orihuela, Ignacio. Ponencia en: *Los abogados mexicanos y el ombudsman*, p. 16.  
Cf., DIAZ M. Luis, *op. cit.* p. 57.

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 40.

## 2.1 FUNDAMENTO JURÍDICO

En el marco de la modernización y buscando garantizar la seguridad del ciudadano y la preservación de la paz y la estabilidad social a través de la salvaguarda de las garantías individuales, el Presidente de la República, haciendo uso de las facultades que le otorga la Constitución Política, el 5 de junio de 1990 promulgó y publicó el 1° de agosto del mismo año en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto de creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación (adscripción administrativa) sujeto al presupuesto y lineamientos políticos de esta dependencia<sup>71</sup>.

Con la creación de este organismo se reformó el Artículo segundo del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, indicando que los recursos de la antes Dirección General de Derechos Humanos pasaban a formar parte de la Comisión.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos se inició como órgano desconcentrado dotado de autonomía técnica y operativa; con flexibilidad para el ejercicio del presupuesto, pero manteniendo la relación jerárquica directa con la administración centralizada. En el nivel federal, dependía de la Secretaría de Gobernación y no poseía personalidad jurídica ni patrimonio propio, lo que le restaba libertad de acción.

Su objetivo único era proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los Derechos Humanos.

---

<sup>71</sup> Vid., CANO VALLE, Fernando. *Síntesis de dos años de trabajo: junio-1990-junio 1992*, p. 7

Para el logro de su objetivo tenía tres atribuciones básicas: prevención, atención y coordinación de mecanismos que garantizaran la salvaguarda de los derechos humanos.

Inicialmente, la Comisión Nacional de Derechos Humanos estaba integrada por:

- El Presidente, nombrado por el Ejecutivo Federal, quien coordinaba los trabajos de la Comisión, instrumentando, ejecutando y vigilando la aplicación de las políticas en materia de derechos humanos. Debía entregar informes semestrales al Ejecutivo Federal y al Secretario de Gobernación.
- El Consejo, que estaba integrado por 10 personas de reconocido prestigio invitadas por el Ejecutivo Federal para formar parte del mismo a través del Presidente de la Comisión, con cargo honorario. Su función básica era el examen y opinión en cuanto al respeto y defensa de los Derechos Humanos, apoyando al Presidente.
- El Secretario Técnico cuya labor era la de apoyar al Consejo y al Presidente en la realización de sus actividades.
- El Secretario Ejecutivo quien llevaba a cabo el seguimiento de los acuerdos del Presidente y el Consejo y proponía los procedimientos necesarios para que el Consejo cumpliera con sus funciones y.
- Un Visitador el cual dependía del Presidente de la Comisión fortaleciendo las relaciones con organismos sociales públicos y privados, nacionales e internacionales, diseñando los canales de comunicación y colaboración.

Los nombramientos estaban a cargo del Ejecutivo Federal o del Presidente de la Comisión, previa anuencia.

El Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se publicó el 6 de junio de 1990 en el Diario Oficial de la Federación, con el objeto de cumplir con las disposiciones del Decreto y crear una estructura orgánica ágil y

funcional, así como establecer las reglas mínimas de procedimiento para recibir quejas por presuntas violaciones de los Derechos Humanos.

En el mismo se señala que La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendría acceso a la información necesaria para realizar su investigación, en los términos señalados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que dice "que todas las dependencias y autoridades Federales, estatales y municipales están obligadas a proporcionar la información y documentación que la Comisión les solicite, fincando responsabilidad al que no cumpla con lo estipulado".<sup>72</sup> Precisaba, además, que recurriría al Ministerio Público para dar fe pública de varias de sus declaraciones.

Inicialmente la Comisión Nacional de Derechos Humanos estaba conformada por la Dirección General de Administración; Dirección General de Comunicación; Dirección General de Divulgación y Capacitación; Dirección General de Asuntos Internacionales, Estudios, Proyectos y Documentación; Dirección General de Orientación, Quejas y Gestión; Dirección General de Procedimientos, Dictámenes y Resoluciones.

Todas las recomendaciones se publicaban en la Gaceta, revista oficial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de ellas se proporcionaba informe semestral al Ejecutivo Federal. La importancia de esta acción dotó a la Comisión de autoridad moral para que las autoridades respondieran a las recomendaciones emitidas y de esta manera, no quedar en evidencia.

Se establece asimismo, que la Comisión Nacional de Derechos Humanos no es competente para conocer conflictos en materia laboral de controversia individual o colectiva, los cuales son competencia jurisdiccional dado que en ellos no interviene una autoridad o servidor público y la Comisión no es sustituto de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, ni de los Tribunales Colegiados de Circuito, que están encargados del sistema jurídico mexicano. Únicamente es competente es los asuntos laborales en los cuales interviene una autoridad administrativa que viola los Derechos Humanos.

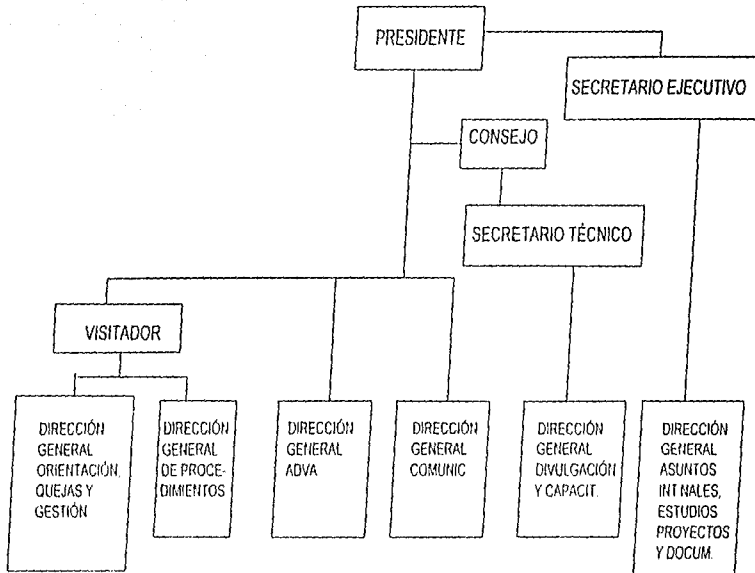
---

<sup>72</sup> COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. *Documentos y testimonios de 5 siglos*, p. 273

La Comisión Nacional De Derechos Humanos tampoco puede intervenir en conflictos electorales a menos que éstos atenten contra los derechos humanos del ciudadano.

Cabe destacar que el Consejo, como un órgano innovador del Ombudsman mexicano está conformado por personalidades del mundo de las letras, periodistas, académicos y funcionarios de gobierno (no más de tres) que no estén en funciones de otra índole.

## ORGANIGRAMA INICIAL



Fuente: Primer Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Derechos Humanos



En el Diario Oficial de la federación del 22 enero 1992<sup>73</sup>, se publicó un decreto que reforma el artículo 102 de la Constitución Política Mexicana para asegurar la permanencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos realizando las acciones necesarias en materia de prevención, difusión, orientación y capacitación en Derechos Humanos, así como en la investigación de quejas sobre presuntas violaciones; se decretó también que cada Estado el Distrito federal tendrían un año para crear una Comisión de Derechos Humanos conformada de acuerdo a los lineamientos de la Nacional.

El artículo 102 quedó conformado con los apartados A y B y dice:

"A. La ley organizará al Ministerio Público de la Federación.....

B. El Consejo 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 Consejo de la Unión conocerá de inconformidades que se presentan en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en los Estados".<sup>74</sup>

A través de este decreto la Comisión Nacional de Derechos Humanos se transforma en un organismo descentralizado, creado por el titular del Poder Ejecutivo, por lo que posee personalidad jurídica y patrimonio propio; plena autonomía jerárquica y financiera y una participación en el régimen jurídico de

<sup>73</sup> Vid., CASTILLO González, Beatriz *op. cit.*, p. 17

<sup>74</sup> *Idem*

derecho público. La autonomía le permite una gran libertad de acción, aunque el Estado, por medio de mecanismos administrativos o legislativos, ejerce vigilancia.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos como figura jurídica constitucional, a partir de entonces, tiene dos papeles primordiales: recibir quejas sobre presuntas violaciones a los derechos humanos, provocadas por autoridades o servidores públicos, dando respuesta a las situaciones en las cuales los procedimientos formales no protegen con prontitud al quejoso o afectado y la difusión, promoción, divulgación de los derechos humanos entre la sociedad .

La disposición constitucional establece la delimitación del ámbito de competencia de la Comisión de dos maneras:

- a) Positiva, indicando el ámbito de competencia de ésta (estableciendo organismos de protección de los Derechos Humanos) y.
- b) Negativa que señala los asuntos en el ámbito de incompetencia (electorales, laborales y jurisdiccionales y consultas de autoridades o particulares sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales).

La Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992 y el Reglamento Interno el 1º de noviembre de 1992<sup>75</sup>, ambos son de orden público aplicable en todo el territorio nacional.

La ley esta conformada por 6 títulos que establecen las disposiciones a través de las cuales serán efectuadas sus actividades.

- Título Primero: contiene las disposiciones generales.
- Título Segundo: abarca toda la información referente a la integración de la Comisión.

---

<sup>75</sup> COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. "Decreto. Ley y Reglamento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos", pp. 15 y 51

- **Título Tercero:** explica el procedimiento a seguirse ante la Comisión, incluido el recurso de inconformidad que establece el sistema federal de defensa de los derechos humanos.
- **Título Cuarto:** se refiere a las obligaciones de las autoridades y servidores públicos para atender las solicitudes de información de la Comisión.
- **Título Quinto:** toca los aspectos relacionados con el régimen laboral al interior de la propia Comisión.
- **Título Sexto:** referente al patrimonio y al presupuesto de la Comisión.

Entre las funciones más importantes que tiene la Comisión están:

- Recibir quejas por presuntas violaciones de los Derechos Humanos, conocer e investigar éstas y formular recomendaciones autónomas, no vinculatorias y denuncias ante las autoridades respectivas.
- Conocer de inconformidades respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos para la defensa de los Derechos Humanos en los Estados.
- Procurar la conciliación entre los quejosos y autoridades, así como la inmediata solución del conflicto.
- Impulsar el conocimiento y respeto de los Derechos Humanos, así como su estudio, enseñanza y divulgación en el ámbito nacional e internacional.
- Expedir el Reglamento Interno.
- Formular programas de acción que impulsen el cumplimiento de los Derechos Humanos dentro del territorio nacional.

La ley dice que los acuerdos en trámite son dictados con carácter obligatorio para autoridades y servidores públicos, para que comparezcan ante la Comisión a dar información y presentar la documentación correspondiente.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos emite recomendaciones no vinculatorias, autónomas y públicas. Un servidor público o autoridad, después de recibida una Recomendación, cuenta con 15 días hábiles para responder si la acepta y con 15 días hábiles más para entregar pruebas del cumplimiento de ésta.

Debe notificar también al quejoso los resultados de la investigación, las recomendaciones emitidas, aceptación y ejecución, así como en su caso, los acuerdos de no responsabilidad, esto es, el documento que se expide cuando no existe violación de Derechos Humanos.

Cuando se solicite a una autoridad o servidor público información o documentación que consideren privada, deberán entregarla notificando este hecho a la Comisión y las causas.

Cuando existen actitudes u omisiones que impliquen conductas evasivas de entorpecimiento por parte de autoridad o servidor público, la Comisión Nacional de Derechos Humanos puede rendir un informe extraordinario, además de poner en conocimiento de las autoridades superiores competentes el asunto para que ésta aplique las sanciones correspondientes.

El personal que labora en esta institución es de confianza y está regulado por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y el artículo 123 apartado B de la Constitución Política Mexicana.

Elabora el proyecto de Presupuesto de Egresos<sup>76</sup> con base en los programas de la propia Comisión, los cuales le permiten llevar a cabo sus actividades. Es presentado y recibido ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Este presupuesto no incluye a las Comisiones Estatales las cuales lo adquieren a través del Gobierno del Estado.

El Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos norma la Ley regulando su estructura, facultades y funcionamiento, así como

---

<sup>76</sup> La Ley y el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos indica paso a paso los procedimientos y facultades y obligaciones que la Comisión realiza para el desempeño de sus funciones.

aclarando todos los conceptos que pudieran presentar alguna duda y ampliando algunos otros:

- Define los Derechos Humanos como los inherentes a la naturaleza humana, señalando que éstos están plasmados en la Constitución Política Mexicana como garantías individuales y sociales y previstos en los tratados, convenciones y acuerdos internacionales, que de acuerdo con el artículo 133 de la Carta Magna, también forman parte de la norma suprema de la Unión,
- Establece la competencia e incompetencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que se señaló anteriormente, esto es, positiva y negativa.
- Señala lo que se considera violación a los derechos fundamentales: se presenta una violación a los derechos humanos cuando interviene una autoridad o servidor público por acción u omisión.
- Indica la manera mediante la cual pueden ser presentadas las quejas : por correspondencia, de manera personal acudiendo a las oficinas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y por vía telefónica cuando sea un asunto de emergencia.
- Apunta que la Comisión Nacional de Derechos Humanos puede iniciar por motu propio una investigación por violación a los Derechos Humanos y sus actuaciones deben ser gratuitas, sencillas y expeditas.
- Designa como órgano oficial de difusión a la revista "La Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos", que se publica mensualmente sintetizando todas las recomendaciones y actos de no responsabilidad, así como las acciones en las que haya intervenido la Comisión Nacional de Derechos Humanos para la defensa de los Derechos Humanos.

Para el desempeño de sus funciones, la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuenta con órganos y estructura administrativa. Cada uno de los órganos cuenta con diferentes Direcciones y Departamentos que les permite llevar a cabo sus funciones de manera eficiente.

## 2.2 ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

Con la modificación constitucional de 1992, la Comisión Nacional de Derechos Humanos quedó definitivamente conformada por un Presidente, un Secretario Técnico, 3 Visitadores Generales, Consejo, Secretario Ejecutivo y Visitadores Adjuntos, además del personal profesional técnico y administrativo necesario.

El Presidente de la Comisión, el Consejo y el Secretario Ejecutivo, son nombrados por el Ejecutivo Federal con aprobación del Senado.

El Presidente puede durar en el cargo 4 años pudiendo reelegirse una vez más. Sus funciones son incompatibles con el desempeño de alguna otra función o cargo dentro de la Federación.

El Consejo mantiene su estructura inicial quedando formado por 10 profesionales de reconocido prestigio en la sociedad, que deben ser mexicanos y, cuando menos 7 de ellos, no deben ejercer otro cargo dentro de la administración pública. El Presidente del Consejo es el Presidente de la Comisión. El Consejo designa un Secretario Técnico a propuesta del Presidente de la Comisión y sesiona de manera ordinaria una vez al mes, con el fin de tomar las decisiones necesarias para el buen desempeño de la Comisión.

El Consejo establece los lineamientos generales y aprueba la normatividad de carácter interno relacionada con la Comisión.

El Secretario Ejecutivo propone al Presidente y al Consejo las políticas generales a seguir en materia de Derechos Humanos ante los organismos gubernamentales y no gubernamentales nacionales e internacionales y fortalece

las relaciones entre todos los organismos públicos en materia de Derechos Humanos.

El Presidente nombra a tres Visitadores Generales, ratificados por el Consejo de la Comisión; son los encargados de rechazar o admitir las quejas y Inconformidades presentadas, de acuerdo con las pruebas e información que hayan recabado y que debe ser de lo más completa También realizan las acciones y actividades necesarias para la conciliación y las investigaciones para la elaboración del proyecto de Recomendación que se someterá a consideración del Presidente de la Comisión.

Existe un número indefinido de Visitadores Adjuntos dependiendo de las necesidades de la Comisión; mas se puede decir que, la Primera y Segunda Visitaduría General cuentan con 60 entre las dos y la Tercera con 40. Son auxiliares de los anteriores. La característica de todos los Visitadores es que deben ser abogados con tres años de experiencia laboral.

La Presidencia cuenta para su apoyo con un Secretario Particular y la Coordinación de Asesores además de las dependencias siguientes:

- ◊ Secretario Ejecutivo.- Realiza las actividades de apoyo al Presidente y cuenta con una Dirección General y dos Direcciones de Área.
- ◊ Dirección General de Quejas y Orientación.- Entre sus actividades más importantes destacan: recibir y registrar quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos que se presenten directamente o por correspondencia; despachar toda la correspondencia concerniente a la atención de las mismas; orientar al público sobre su caso; ordenar el archivo y asignar número de control a los expedientes y registrarlas en la base de datos a través de la cual se lleva el seguimiento; informar a los quejosos sobre los avances. Esta integrada por una Dirección de Quejas y Orientación, una Coordinación de Procedimientos Internos, una Coordinación de Archivo y Correspondencia, una Coordinación de Informática y una Oficialía de Partes.



- ◊ Dirección General de Administración.- Destacan las siguientes funciones: atender las necesidades administrativas de las Unidades de la Comisión Nacional; determinar las políticas, normas y procedimientos para la administración de los recursos materiales, recursos financieros y recursos humanos que laboran en la misma; coordinar la formulación del programa operativo anual y el presupuesto; diseñar, desarrollar e implantar los manuales e instructivos de organización, procedimientos y servicio; establecer el sistema de Informática de la Comisión. Cuenta con Una Dirección Operativa y Una Dirección de Cómputo.
  
- ◊ Dirección General de Comunicación Social.- Tiene las funciones de: auxiliar en la conducción de las políticas de comunicación social y divulgación del organismo; elaborar los materiales audiovisuales que permitan a la sociedad conocer las funciones y actividades de la Comisión; coordinar las reuniones de prensa del Presidente y mantener contacto con los medios de información. Se conforma con una Dirección de Información y otra de Programas de Divulgación.
  
- ◊ Coordinación General de Seguimiento y Recomendaciones.- Registra una base de datos con todas las Recomendaciones que emite la Comisión Nacional, así como los informes de aceptación y los avances; informa a los ejecutivos de la Comisión Nacional y a los quejosos los avances en las Recomendaciones; coordina el trabajo de evaluación con los Visitadores Generales y Adjuntos.
  
- ◊ Contraloría Interna.- Realiza, en el interior de la Comisión, las funciones de: observar y vigilar el cumplimiento de las normas de fiscalización, control y evaluación, de los lineamientos generales y procedimientos administrativos; instrumentar la normatividad complementaria en materia de Control; realizar auditorías; recibir y atender las quejas respecto a las autoridades y servidores públicos que laboran en la Comisión, aplicando las sanciones correspondientes, por acuerdo del Presidente de la Comisión.

El Consejo cuenta con el Secretario Técnico que realiza las acciones necesarias para que se lleven a cabo las sesiones del Consejo y organiza y

supervisa el material de las publicaciones de la Comisión, principalmente de la revista *Gaceta*. Para ello opera con una Dirección de Capacitación y una Dirección de Publicaciones.

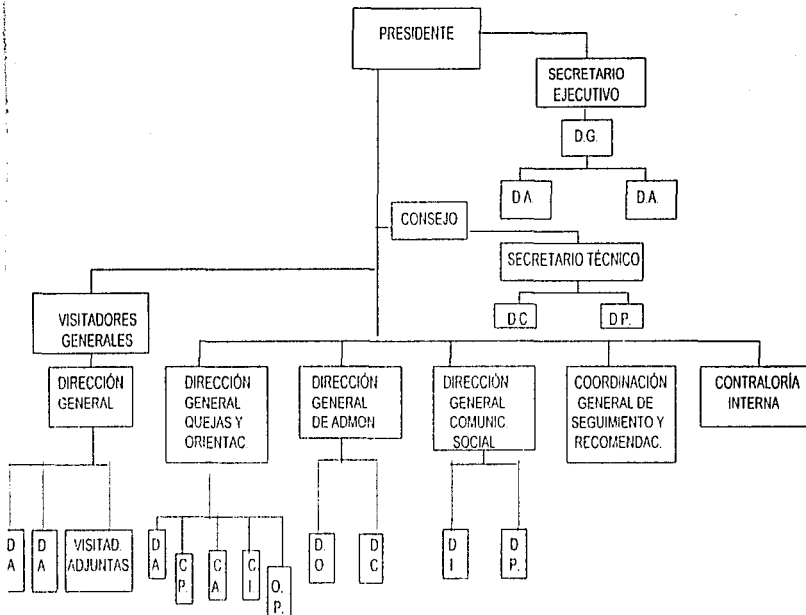
Las Visitadurías Generales son designadas como Primera Visitaduría General, Segunda Visitaduría General y Tercera Visitaduría General. Las dos primeras conocen de violaciones a derechos humanos de cualquier naturaleza jurídica, la tercera de asuntos penitenciarios o al interior de los Centros de Reclusión. Las dos primeras tienen a su cargo Programas Especiales y cuentan con una Dirección General, tres Direcciones de Área y una Coordinación de procedimientos de programas especiales y Visitadores Adjuntos. La tercera cuenta con una Dirección General, una Dirección de Área, una Coordinación de procedimientos Internos y Visitadores Adjuntos. En ambos casos la cantidad de visitadores adjuntos va de acuerdo a lo señalado anteriormente.

Todas estas Direcciones cuentan con Departamentos y Oficinas de apoyo, que complementadas por las Direcciones y Coordinaciones de los Visitadores, conforman la estructura general, siguiente:<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> *Idem*

## ORGANOGRAMA ACTUAL



Fuente: Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

**CUADRO COMPARATIVO ENTRE EL DECRETO INICIAL  
Y LA LEY CONSTITUCIONAL DE CREACIÓN DE LA  
COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

<b>Decreto Inicial</b>
<p>Presidencial, promulgado en 1990 con base jurídica, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación (adscripción administrativa) sujeto a presupuesto y lineamientos políticos de esa dependencia.</p>
<p>Objetivo único es proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los Derechos Humanos.</p>
<p>Tiene tres atribuciones básicas: prevención, atención y coordinación de mecanismos que garanticen la salvaguarda de los derechos humanos.</p>
<p>Integrada por: Presidente Consejo Secretario Técnico Secretario Ejecutivo Un Visitador</p>
<p>Nombramientos por el Ejecutivo</p>
<p>No cuenta con artículos que indiquen los procedimientos, éstos se derivaban de las facultades o atribuciones de los órganos del Consejo.</p>
<p>Debe entregar informes semestrales al Ejecutivo Federal y a la sociedad en general.</p>
<p>Tiene acceso a la información que requiera para realizar su investigación.</p>
<p>Precisa del Ministerio Público para dar fe pública de varias de sus declaraciones.</p>

<b>Ley Constitucional</b>
<p>En 1992, por decreto del Congreso de la Unión se le convierte en organismo descentralizado con todas las características de autonomía.</p>
<p>Su objetivo es la defensa y respeto de los derechos humanos.</p>
<p>Tiene cinco funciones cardinales: protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos previstos en el orden jurídico mexicano. Le concede 14 atribuciones mas amplias y diferentes.</p>
<p>Integrada por: Presidente Consejo Secretario Ejecutivo Tres Visitadores Generales Visitadores Adjuntos Personal técnico profesional y administrativo</p>
<p>Nombramientos por el Ejecutivo y el Senado</p>
<p>La Ley indica los procedimientos de queja, de inconformidades e impugnación.</p>
<p>Se reglamenta la obligatoriedad de realizar informes anuales y colaboración de las autoridades de los tres niveles de gobierno, y la responsabilidad de carácter penal y administrativo en que incurrir las autoridades por incumplimiento.</p>
<p>El artículo 16 otorga fe pública al Presidente y a los Visitadores y Visitadores Adjuntos</p>

### **2.3. SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS ENTRE EL OMBUDSMAN ESCANDINAVO Y LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

Tomando en cuenta las siguientes características de la Comisión me referiré a cada una de las características analizadas del ombudman sueco y las compararé con la Comisión Nacional de Derechos Humanos de nuestro país, con la finalidad de marcar las diferencias y semejanzas existentes entre estas dos instituciones.

Al ser un organismo descentralizado cuenta con autonomía.

La jurisdicción es definida de manera amplia incluyendo la supervisión y la información en lo concerniente a los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el país.

Fue constituida por la ley suprema de un país, especificando su independencia y las características de sus miembros.

Debe contar con procedimientos sencillos y ágiles que permitan a los ciudadanos presentar una queja cuando consideran que sus derechos han sido violados.

Sus funciones de promoción y educación fueron estrictamente definidas en el documento constitucional.

Tiene facultad para revisar leyes y propuestas para que éstas sean compatibles con los derechos humanos.

Puede recibir quejas de individuos, grupos, otras organizaciones nacionales o internacionales y de terceros, incluso sindicatos y organizaciones representativas siempre y cuando estén incluidas en la competencia que la Constitución le señala como positiva.

Tiene libertad para realizar sus investigaciones a todos los niveles ya sea por quejas o por iniciativa propia; llevando procedimientos simples.

Ahora comparándolas con las características del ombudsman sueco mencionadas en el capítulo sobre la Figura del Ombudsman se encuentra lo siguiente:

**Primero, ser autónomo.**

La Comisión Nacional argumenta su autonomía en base a su libertad para crear su propia Ley y Reglamento, en sus características de organismo descentralizado: patrimonio y personalidad jurídica propios, y en la existencia del Consejo. Sin embargo, si se conoce a la autonomía como la potestad que dentro del Estado tiene una entidad pública o administrativa para dictar, por medio de un gobierno propio, las leyes que regulan sus intereses particulares<sup>78</sup>, no puede considerarse como un organismo con esta característica, dado que la autonomía que posee como organismo descentralizado le permite libertad de acción, pero el Presidente ejerce vigilancia y control a través de mecanismos administrativos o legislativos, por lo que su autonomía únicamente es jerárquica, técnica y operativa. "Un Ombudsman que no es autónomo, realmente no es un Ombudsman"<sup>79</sup>.

**Segundo, ser elegido o designado por un parlamento constitucional de manera democrática.**

Existen tres formas para elegir o designar a un Ombudsman a saber: por el Poder Legislativo o Parlamento, por el Poder Ejecutivo o por acción de ambos. En

<sup>78</sup> GARCIA-PELAYO Y GROSS, Ramon. "Pequeño LAROUSSE Ilustrado", p.117.

<sup>79</sup> CARPIZO, Jorge. *Reflexiones sobre el ombudsman y los derechos humanos*, p. 11

México no existe un parlamento dentro del gobierno, por lo que el elemento paralelo vendría a ser el Poder Legislativo. "Se ha discutido si el nombramiento realizado por el poder Legislativo es realmente el mejor. Lo puede ser, pero no necesariamente lo es. En el sistema parlamentario en el cual el partido tiene la mayoría en la Cámara Legislativa que realiza la designación, no necesariamente se suprimen los inconvenientes que se han manifestado con respecto a que la designación la realice el Poder Ejecutivo."<sup>60</sup>. Sin embargo, se adoptó para elección del Ombudsman un sistema mixto en el que intervienen Poder Ejecutivo y Poder Legislativo, declarando como justificación que de esa manera la elección sería democrática. Pero, en este país existe el presidencialismo y los tres poderes del gobierno están conformados por una mayoría de elementos del Partido Revolucionario Institucional (PRI), la elección se convierte a todas luces en presidencial, que si bien es válido (del Poder Ejecutivo), a la vez es de partido y por tanto, no es democrática.

### Tercero, ser apolítico y/o apartidista.

Jorge Carpizo señala que "El Ombudsman es un organismo del Estado, no del gobierno [...] es un órgano público creado por la constitución o por la ley para que cumpla funciones públicas que están expresamente señaladas por la propia ley. Pero no es ni forma parte de ningún órgano de gobierno"<sup>61</sup>. Sin embargo, a pesar de lo que se indica en el párrafo anterior, el Ombudsman mexicano no puede ser considerado apartidista ni apolítico puesto que si bien una persona afiliada a un partido, no es practicante activo de las ideas de ese partido, en el caso del Presidente de la Comisión resulta difícil que así sea dado que es una parte de la administración pública y por tanto está inmerso en la política del país. Además, es necesario hacer notar que "nada de lo relativo al Estado puede ser apolítico"<sup>62</sup> y que el ombudsman es un funcionario autónomo sin vinculación con los partidos políticos. Cabe señalar que de los dos Presidentes de la Comisión

---

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 12

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 14

<sup>62</sup> SCHMITT, Carl. *op. cit.*, p. 146

hasta la fecha, uno de ellos pasó a formar parte activa del sistema político priista del sexenio salinista..

Además aun cuando se argumenta<sup>83</sup> que el Consejo es un rasgo peculiar de la Comisión cuya importancia radica en ser el responsable de la autonomía e independencia de la institución, sus elementos son nombrados directamente por el Presidente de la República con lo cual la autonomía deja de ser tal y adquiere también carácter de partidista y político si se toma en cuenta la existencia del sistema presidencialista en el país.

**Cuarto, realizar una actuación independiente del gobierno.**

La Comisión forma parte de la Administración Pública Federal y por tanto es un organismo creado por el Gobierno; podrá realizar sus acciones de prevención, difusión orientación y capacitación de los derechos humanos libremente, pero las acciones de investigación solamente hasta ciertos niveles, ya que en las altas esferas se vuelve complicado e incluso, en la mayoría de los casos, imposible.

**Quinto, permitir el acceso directo del ciudadano al órgano.**

La Comisión tiene un procedimiento de queja muy sencillo y breve que permite el acceso a ella. Sin embargo, después de realizar una entrevista a individuos de todos los niveles socio-económicos se observa que el ciudadano no está informado sobre la ubicación del organismo y menos sobre los procedimientos y asuntos que le conciernen a este organismo.

**Sexto, abarcar diferentes administraciones, incluso ámbitos de justicia y militar.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 102 apartado B señala que la Comisión no tiene competencia en la administración militar y de justicia, por lo que definitivamente el Ombudsman mexicano no cumple

---

<sup>83</sup> *Vid.*, COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. *Informe Anual mayo 1994-mayo 1995*, p. 9.



con este punto, ya que esos son los únicos ámbitos que le son totalmente intocables de acuerdo a la ley constitucional.

**Séptimo, vigilar que no se violenten los derechos fundamentales de cualquier individuo.**

La Comisión creada para la protección de los derechos humanos de los ciudadanos difícilmente lleva a cabo esta vigilancia dado que existe muy poca difusión sobre su existencia, ubicación y procedimientos y, además, si tomamos en cuenta que en este país hay más de 80 millones de habitantes, conformando una sociedad disimbola que cuenta con mayoría de individuos pobres, sin educación y con los requerimientos mínimos para sobrevivir, que desconocen sus derechos fundamentales frecuentemente violados, se observa entonces que la Comisión solamente vigila los derechos de unos cuantos que en este caso serían los individuos que presentan su queja. Minoría.

**Octavo, recibir demandas por escrito o verbales de ciudadanos afectados.**

La Comisión al igual que el Ombudsman reglamenta la presentación de quejas por escrito, verbales y, en casos excepcionales, por vía telefónica, por lo que este punto es una realidad. Aunque es necesario que la sociedad en general conozca las actividades y los asuntos competentes a la Comisión .

**Noveno, emitir resoluciones no vinculatorias.**

La Comisión al igual que el Ombudsman emite recomendaciones no vinculatorias, por lo que este punto se cumple en su totalidad, aunque hay que observar que dada la corrupción en México, gran parte de las recomendaciones emitidas quedan parcialmente cumplidas, por lo que para que se llevaran a cabo las recomendaciones debe en muchos casos existir la cohesión, rompiéndose este principio básico del Ombudsman. " En México, desafortunadamente, la indispensable voluntad de las autoridades destinatarias de las recomendaciones

no ha sido lo suficientemente extensa como para cumplirlas cabal y rápidamente [solamente] el 52.3% de ellas se han considerado como totalmente cumplidas".<sup>84</sup>

En resumen, si bien la Comisión Nacional de Derechos Humanos está considerada como un órgano representativo del Ombudsman sueco y se le considera como tal, definitivamente está dotada de características muy propias que en nada le asemejan con el original, por lo que se puede decir que únicamente se inspiró en este organismo.

De aquí se desprende que la Comisión Nacional de Derechos Humanos se parece a un Ombudsman en cuanto a que recibe quejas que son evaluadas; tiene la facultad para proceder a una investigación y de solicitar toda la información que necesite y la de realizar informes periódicos y públicos; difiere en la tenencia de un Consejo que tiene el importante papel de regular sus acciones y ser guía general, en que el Presidente es nombrado por el Ejecutivo Federal siendo parte de éste; tiene autonomía relativa y no tiene poder sancionador.

La Ley de la Comisión señala que ésta efectuará el análisis de cada caso desde el punto de vista legal, de justicia, de equidad, de principios de coexistencia social y de conducta de los servidores públicos.

A su vez, las características del Presidente de la Comisión Nacional están comparadas con las garantías del Juez de la Suprema Corte de Justicia y gozará de las mismas inmunidades y prerrogativas. Estas aparecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y son: ser mexicano por nacimiento, de reconocida honorabilidad, estar en el goce de sus derechos ciudadanos; tener una edad entre 35 y 65 años y haber obtenido título profesional de abogado con cinco años de anterioridad y; como características especiales están: la designación, la estabilidad, la remuneración y la responsabilidad.<sup>85</sup>

Designación: Para ser designado como Ombudsman debe cumplir con los requisitos de tener prestigio personal como jurista mexicano y tener reconocida su

<sup>84</sup> MADRAZO, Jorge. "Retos y Perspectivas del Sistema Nacional de Protección No Jurisdiccional de los Derechos Humanos", p. 21

<sup>85</sup> Artículos 94-102. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Capítulo IV Del Poder Judicial.

independencia, lo que significa que no debe ser conocido en el medio como dependiente de un partido, Secretaría o "grupo político".

**Estabilidad:** La estabilidad está garantizada mientras mayor tiempo ocupe el Presidente de la Comisión en el puesto, ya que de esta manera fácilmente pueden conocerse los altibajos de la Comisión y aplicarse las medidas de control necesarias. Jorge Carpizo considera que el tiempo debe estar entre 7 y 11 años, debiendo ser destituido a través del sistema de responsabilidades de los magistrados del más alto tribunal del país.<sup>86</sup>

**Retribución:** Debe ser la misma o equivalente a la percibida por los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>87</sup>

**Responsabilidad:** Su responsabilidad, como Ombudsman, recae en su imparcialidad para realizar las actividades correspondientes y en la emisión de sus Recomendaciones que además deben ser objetivas. No puede suplir a las autoridades competentes en sus funciones, refiriéndose al sistema jurídico mexicano, simplemente controla los actos del funcionario público que labora en la Institución.

---

<sup>86</sup> CARPIZO, Jorge. *op. cit.*, p. 13

<sup>87</sup> *Idem.*

## 2.4. COMPETENCIA Y PROCEDIMIENTOS

No es fácil para la Comisión Nacional de Derechos Humanos abrirse paso en el contexto jurídico y sociopolítico del país, dado que la cultura nacional sobre los derechos humanos es incipiente y frágil. La consolidación de esta cultura debe tener tres aspectos fundamentales como tarea principal de la Comisión Nacional, que sirvan de base para su desarrollo y fortalecimiento:

- a) Los servidores públicos deben tomar conciencia de que su deber fundamental es el respeto de los derechos humanos.
- b) Los individuos que conforman a la sociedad deben conocer sus prerrogativas, sus libertades fundamentales, así como los modos, recursos, instancias y procedimientos para poder defenderlos y protegerlos.
- c) Las organizaciones civiles de protección a los derechos humanos deben tener claro que la causa no tiene partido político, ideología o religión, por lo que debe defenderse con base en razones humanitarias<sup>86</sup>.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos sólo puede intervenir en caso de que alguna autoridad o servidor público haya violado las garantías individuales o los derechos fundamentales. "Un problema actual de un Ombudsman es la cantidad de quejas infundadas que recibe [...] por la cantidad de tiempo que invierte en contestar y explicar las razones de la incompetencia"<sup>87</sup>.

Al lograrse este objetivo, la Comisión podrá iniciar con sus actividades tomando en cuenta los ámbitos de competencia que se señalaron en la Constitución.

---

<sup>86</sup> MADRAZO, Jorge. "Retos y Perspectivas del Sistema Nacional de Protección No Jurisdiccional de los Derechos Humanos", p. 15

<sup>87</sup> CARPIZO, Jorge. *op. cit.*, p. 17

La ley determinó dos tipos de competencia: positiva y negativa.

La competencia positiva habla de que a la Comisión Nacional le competen las funciones de protección, observación, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos.

La competencia negativa recoge los principios del apartado B del Artículo 102 constitucional que señala la incompetencia en materia electoral, laboral, de análisis jurisdiccional y todo lo relativo al Poder Judicial. La Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, agrega, las "consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales".

Se considera que la incompetencia está dada con el fin de evitar los roces entre los Poderes de la Unión.

En cuanto al aspecto electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos no puede revisar el funcionamiento del sistema electoral (organización, desarrollo, vigilancia, etc.), ni intervenir en las violaciones que se cometan durante procesos electorales, salvo que afecten los derechos humanos del individuo, y sea antes de que los organismos competentes emitan una resolución definitiva.

En lo concerniente a lo laboral debe tenerse en cuenta que son controversias entre patrón y empleado; si una de las partes fuere el Estado, éste estaría actuando como patrón y no existiría violación de derechos humanos sino delito, por lo que entonces debe recurrirse al Tribunal de Conciliación y Arbitraje.

En lo referente a la jurisdicción y al Poder Judicial, el Ombudsman no se considera como tribunal de última instancia, ya que no es competente en el aspecto jurídico ni suplente de los organismos jurídicos existentes; la no interferencia obedece al respeto que debe tenerse al Poder Judicial "como la mayor garantía de nuestro Estado de Derecho".<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> GAMIZ PARRAL, Maximino. "Reflexiones sobre la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos" en: COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Las causas de queja más comunes entre 1990 y 1995 son: detención arbitraria, tortura, abuso de autoridad, falsa acusación, denegación de justicia, vicios en el procedimiento, dilación en el proceso jurisdiccional, dilación en la procuración de justicia, violación a los derechos de los reclusos, intimidación, lesiones y homicidio, despojo, Inconformidad con sentencia, laudo o resolución, incomunicación, presunta desaparición, negativa de acceso al servicio público, negativa a la solicitud de atención médica, responsabilidad de servidores públicos, inejecución de resoluciones o sentencia.<sup>91</sup>

Para resolver las quejas la Comisión hace uso del procedimiento de conciliación o mediación entre las partes por ser más rápido, pero cuando por diversas razones esto no funciona, se procede a la Recomendación.

El término que se establece para presentar una queja por presunta violación es de un año contado a partir de que esta se presenta, salvo excepciones bien fundamentadas que la Comisión considere para investigación.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos puede conocer quejas en materia ecológica siempre y cuando no implique que se pronuncie sobre aspectos científicos o tecnológicos y que antes se haya recurrido a la autoridad correspondiente presentándose hechos concretos en los cuales se haya afectado a la comunidad y no a un particular. Todas las quejas ecológicas deben ser primero del conocimiento de la Procuraduría Federal para la Protección del Ambiente. Las Recomendaciones de esta Procuraduría, sólo pueden ser impugnadas por el quejoso ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por ser actos administrativos emitidos por un organismo desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social.

Las quejas relacionadas con la Procuraduría Agraria deberán ser turnadas a esta Procuraduría, solamente interviniendo la Comisión Nacional de Derechos Humanos en casos de impugnación de las Recomendaciones emitidas por este órgano.

---

*Experiencias y perspectivas de los organismos estatales de los derechos humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, p. 90*

<sup>91</sup> CANO VALLE, Fernando. *Síntesis de dos años de trabajo*, p. 13

Aún cuando la competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es limitada en cuanto a que depende del Poder Ejecutivo, abarca autoridades administrativas, políticas, legislativas y judiciales en los tres ámbitos: federal, estatal y municipal.

Sus relaciones con los Organismos No Gubernamentales (ONG's) se basan en el establecimiento de una comunicación permanente, con el propósito de coordinar los esfuerzos para la protección y la salvaguarda de los derechos humanos.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, por mandato constitucional, atenderá las cuestiones federales en materia de libertad e integridad de las personas, conociendo además, de los recursos contra organismos locales previstos en la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, mismos que se mencionaron al analizar la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la competencia de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene competencia en los siguientes actos:

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

Como parte de la competencia, la Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene las siguientes atribuciones:

- Establecer mecanismos de coordinación que aseguren la ejecución de la política nacional de respeto y defensa de los derechos humanos.
- Elaborar y ejecutar los programas de atención y seguimiento a los reclamos sociales sobre derechos humanos.
- Elaborar los programas preventivos en materia de derechos humanos en los ámbitos jurídico, educativo y cultural para la administración pública.
- Apoyar y asesorar técnicamente a las autoridades estatales y municipales para la creación y funcionamiento de las comisiones locales.
- Representar al gobierno federal ante organismos nacionales y extranjeros en cuestiones relacionadas con los derechos humanos.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene competencia en todo el territorio nacional. Cuando en un mismo hecho están implicadas autoridades federales y estatales y/o municipales la competencia es de la Comisión Nacional.

La competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es criticable en cuanto a que no abarca todos los ámbitos de gobierno, si bien puede intervenir antes y durante un proceso jurisdiccional, los miembros del Poder Judicial están protegidos por la Constitución de ser juzgado desde el exterior, lo que indica que pueden ejercer las violaciones a los derechos humanos sin problemas.

El hecho de no poder intervenir en los aspectos laborales cuando el Estado es el patrón, presenta una contradicción. Aunque existe la Junta de Conciliación y Arbitraje para su defensa, no hay razón alguna para considerar que los problemas laborales de los trabajadores al servicio del Estado se consideren fuera de la competencia de la Comisión, ya que esos empleados son los llamados servidores públicos.

En la realidad se observa que las acciones que realiza la Comisión van orientadas a los servidores públicos y autoridades de rangos menores, pero no



van dirigidas hacia los funcionarios de alto nivel: Secretarios de Estado, Diputados, Senadores, Altos Magistrados o incluso hacia el Presidente de la República, quienes siguen manteniendo su impunidad. Cuando se presentan Recomendaciones a los Gobernadores de los Estados, éstas normalmente son cumplidas parcialmente o incumplidas, a menos que intervenga el Ejecutivo Federal.

Con la finalidad de conocer más a fondo los procedimientos que se deben realizar para presentar una queja ante la Comisión Nacional, se mencionan éstos de manera sintetizada.

Existen cuatro procedimientos para presentar una queja contra una autoridad o un servidor público responsable :

- I. Queja ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos;
- II. Queja ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal;
- III. Inconformidad ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- IV. Impugnación

Los actos que integran el primero son:

- a) Presentación y recepción de queja.
- b) Comunicación y petición de información a los presuntos responsables.
- c) Investigación, valoración de pruebas y elaboración de proyecto de Recomendación.
- d) Aprobación de la Recomendación por parte del Presidente de la Comisión.

Los actos para el segundo están reglamentados por el artículo 102 apartado B constitucional y conforman todo un sistema federal de los derechos humanos, ya que a través del mismo se ponen en movimiento las Comisión Estatal de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

- a) Presentación y recepción de queja ante la Comisión Nacional.

- b) Valoración de la competencia. Si es del ámbito federal sigue el procedimiento anterior; si es de competencia estatal o municipal la turna al Estado correspondiente.
- c) Envío de la queja al Estado y recepción de ésta.
- d) Notificación al quejoso del curso.

Los actos para el tercero se encuentran reglamentados en la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y son:

- a) Registro de la queja.
- b) Admisión del recurso cuando satisface los requisitos legales y reglamentarios.
- c) Solicitud a la Comisión Estatal de informe correspondiente en un plazo no mayor a diez días.
- d) Análisis de agravios.
- e) Emisión de resolución.

La inconformidad es de dos tipos:

Recurso de queja. y

Recurso de Impugnación

El recurso de queja procede cuando se presenta una omisión o inacción del organismo local (estatal); se ejercita durante el procedimiento; se dirige contra la Comisión Estatal y se presenta ante la Comisión Nacional. Necesita el paso de seis meses de interpuesta la queja para que proceda. Solamente lo presenta quien haya sufrido perjuicio grave por la omisión o inacción del organismo.

El recurso de impugnación se presenta por acción del organismo local o por una insuficiencia de la autoridad o servidor público local; se ejercita al término del procedimiento cuando ya se dictó una Recomendación; se dirige contra la Comisión Local o contra la autoridad o servidor público local al que ésta hubiera enviado una Recomendación insuficientemente cumplida. La Comisión estatal debe enviarlo a la Comisión Nacional dentro de los 15 días siguientes. Exige que transcurran 30 días naturales a partir de que el recurrente conoció la Recomendación.

El contacto con el quejoso o cualquier persona involucrada en la queja, debe tener como características la brevedad, sencillez e inmediatez. Cuando se presentan varias quejas o una queja de varios representantes o vecinos sobre un mismo asunto, deben concentrarse en un mismo expediente, con el fin de establecer un procedimiento ágil y sencillo.

Se estableció el principio general de queja universal, esto es, cualquier persona, incluso los menores o las ONGs, puede ser objeto de queja. Las quejas pueden ser escritas u orales, se reciben todo el día, ya que existe personal profesional para auxiliar a los individuos. Aprobada una Recomendación, se envía a la autoridad quién tiene 15 días hábiles para responder y 15 días más para la presentación de pruebas.

La ley estableció dos tipos de obligaciones: de información y de colaboración, que generalmente son para todas las autoridades en los tres niveles: federal, estatal y municipal. Si una autoridad no proporciona información se crea responsabilidad penal o administrativa (en caso de que la amonestación y la investigación se realice a través del titular de la dependencia de que se trate).

La Inconformidad puede ser recurso de queja o recurso de impugnación. El primero procede por omisión o inacción del organismo local, ejecutándose durante el procedimiento y se dirige contra las Comisión Estatal de Derechos Humanos, a través de la presentación ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos; para que proceda se exige que transcurran seis meses de interpuesta la queja y solamente puede presentarlo quien haya sufrido perjuicio grave.

El segundo es por acción del organismo local o insuficiencia de la autoridad o del servidor público local; se ejercita al término del primer procedimiento, cuando ya se dictó Recomendación y se dirige contra la Comisión Estatal de Derechos Humanos o contra la autoridad o servidor público local al que se hubiera enviado una Recomendación insuficientemente cumplida; se presenta ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos que debe enviarlo a la Comisión Nacional de Derechos Humanos durante los primeros 15 días de recibida; se exige que transcurran 30 días naturales a partir de que el recurrente conoció la Recomendación.

Los pasos para el proceso de Inconformidad son:

- Presentación y recepción del recurso.
- Comunicación e informe de la Comisión Estatal de Derechos Humanos a la cual se recurrió.
- Resolución de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Como impugnación, la Inconformidad sigue los siguientes pasos:

- Presentación y recepción.
- Informe sobre la Recomendación y documentos justificativos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Informe del organismo o autoridad recurrida a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que si lo considera abrirá a pruebas.
- Resolución de la Comisión Nacional de Derechos Humanos confirmando o modificando la Recomendación de la local, en cuyo caso podrá dirigirle una nueva Recomendación.

Por último, es importante mencionar la existencia de las medidas cautelares como procedimiento expedito previsto por la Ley de la Comisión para evitar la consumación irreparable de las violaciones a los derechos humanos denunciadas o reclamadas, así como evitar la producción de daños de difícil reparación a los afectados. Dichas medidas pueden ser de conservación o resolutorias, según lo requiera la naturaleza del asunto<sup>92</sup>.

Con estos procedimientos los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano se hacen una realidad individual y social,<sup>93</sup> siempre y cuando el público los conozca para poder hacer uso de sus derechos y recursos.

---

<sup>92</sup> Vid., COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. *Informe Anual mayo 1994-mayo 1995*, p566.

<sup>93</sup> Vid., COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. "Decreto Constitucional, Ley y Reglamento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos"

## CAPITULO TERCERO

### 3 . ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Entre los mecanismos creados por el Estado Mexicano para auxiliar en la resolución de conflictos entre particulares y autoridades públicas, se encuentra la Comisión Nacional de Derechos Humanos que ha servido de modelo a las Comisiones similares que se han introducido en las legislaciones de varias entidades federativas.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos como organismo jurídico de apoyo al Sistema Jurídico Mexicano no puede resolver todos los problemas de la sociedad ni aceptar las quejas en las cuales no es competente y que le presentan personas que desconocen sus funciones.

La Comisión tiene grandes alcances pero también fuertes limitaciones.

Cabe destacar entre los alcances de la Comisión Nacional de Derechos Humanos:

- a) La elaboración de la normatividad en materia de derechos humanos a nivel nacional, tanto para la propia Comisión, como para los organismos estatales y las organizaciones privadas de derechos humanos.
- b) Dar seguimiento a las recomendaciones, cuando éstas son aceptadas por la autoridad correspondiente.

- c) Vigilar el acatamiento de las normas que consagran los derechos humanos cuya definición se encuentra contenida en la Constitución Política Mexicana como garantías individuales y sociales y en las convenciones y tratados internacionales suscritos por México.
- d) Presentar un informe anual al Ejecutivo Federal, Senado y Cámara de Diputados y público en general.
- e) Realizar los procedimientos de manera sencilla y breve siguiendo el principio de intermediación, concentración y rapidez y procurando, en la medida de lo posible, el contacto con el quejoso, denunciante y autoridad, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.
- f) Emitir recomendaciones no vinculatorias: Beatriz Castillo menciona que: "Las recomendaciones emitidas con todas las pruebas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, obligan, pero esto se debe a que ninguna autoridad desea aparecer ante toda la Nación como violadora de los derechos humanos"<sup>94</sup>, esto es, las recomendaciones no tienen carácter coercitivo solamente fuerza moral dado el prestigio de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el apoyo de la Suprema Corte de Justicia<sup>95</sup>.

La Comisión efectúa una evaluación anual de sus actividades y procedimientos, lo que le ha permitido corregir y fortalecer sus acciones.

Cuando un servidor público se niega a dar respuesta a la Comisión, se solicita al superior jerárquico se realice un procedimiento administrativo de investigación; incluso cuando la respuesta se demora demasiado tiempo se hace uso de la Presunción de Hechos; es decir, se presumen ciertos los puntos presentados por el demandante.

Las limitaciones se pueden sintetizar de la siguiente manera:

---

<sup>94</sup> CASTILLO GONZALEZ, Beatriz. *op. cit.*, p. 31

<sup>95</sup> *Idem*

En términos generales, la Comisión Nacional de Derechos Humanos interviene en todos los asuntos relacionados con la violación de derechos por las autoridades o servidores públicos, excepto en los casos mencionados anteriormente, esto es, electorales, jurisdiccionales o laborales, de acuerdo a los señalamientos de su Ley.

Los límites de la Comisión deben observarse "en relación a toda actuación de los órganos jurisdiccionales: Tribunales Judiciales, Tribunales Administrativos y Tribunales del Trabajo"<sup>86</sup> y no solamente en lo relativo al Poder Judicial.

Como se mencionó, la Comisión Nacional de Derechos Humanos puede intervenir antes y durante el proceso jurisdiccional si se encuentran vicios de procedimiento y negligencia imputable a los titulares. Asimismo, puede intervenir en todas las acciones seguidas ante todo órgano jurisdiccional siempre y cuando los derechos humanos sean afectados; esto significa que interviene en los aspectos de forma, pero no puede intervenir en los aspectos de fondo: en investigaciones y cuando se ha dictado sentencia.

De la misma manera sucede con los procedimientos laborales.

En el área electoral, la Comisión no interviene en ninguno de los dos aspectos, ya que ello acarrearía una serie de problemas sociales que quedarían fuera de control.

Tampoco puede intervenir de fondo ante cualquier violación relacionada con el medio ambiente o con el medio agrícola, las cuales se atienden en las Procuradurías del Medio Ambiente y Agrícola respectivamente. Únicamente intervendrá en los aspectos de forma.

Otra limitante existente es la referente al personal que labora dentro de la misma Comisión que por alguna circunstancia, no puede presentar queja de violación de sus derechos humanos, por lo que ésta se tiene que tratar al interior entre colaboradores.

---

<sup>86</sup> CISNEROS Ramos, Carlos F. Ponencia en, *Los abogados mexicanos y el ombudsman*, p. 41

La política de la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha sido la de dar respuesta de manera expedita y sencilla, sin embargo, no cuenta con un sistema de cómputo en red nacional, todos los trámites son realizados a través del correo. Como es sabido, los tramites para la elaboración de un documento, la firma y el envío, así como los de recepción, el turno y la atención del mismo, normalmente es muy lento pero, además, si agregamos el tiempo de investigación y recopilación de información y que el correo tampoco es expedito, especialmente en lo que se refiere a envíos de/a los Estados, la Comisión tiene una gran limitante para realizar su objetivo.



### 3.1 COBERTURA TERRITORIAL

Como se señaló anteriormente, en muchos Estados ya existían órganos para la defensa y protección de los derechos humanos que también sirvieron como modelo para la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; sin embargo, la mayoría de los Estados no contaba con un organismo de este tipo. Por esta razón, en la iniciativa de la Ley para dar carácter constitucional a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se determinó: "establecer a un nivel constitucional, la existencia de un organismo de defensa de los derechos humanos estructurado a partir de una ley que expidiera el Congreso de la Unión"<sup>97</sup> y establecer el plazo de un año para que se creen los organismos estatales, constituyéndose así en una respuesta para proyectar "...el desarrollo con justicia, el crecimiento con equidad, la modernización en el marco del respeto y la desigualdad de los derechos humanos"<sup>98</sup>.

La creación de estas Comisiones se hizo con la finalidad de revitalizar y auspiciar un ejercicio de autoridad más claro a todos los niveles y frenar la impunidad.

Quedó a criterio de las Legislaturas Estatales decidir qué tipo de organismo se iba a crear, aunque se consideró que lo mejor era un organismo descentralizado, ya que éste garantiza la formulación de Recomendaciones públicas (para todos los ciudadanos), autónomas (dictadas por las mismas

<sup>97</sup> ESTEVA DE LA PARRA, Ignacio. "El Marco Constitucional de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos", en COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS: *Experiencias y perspectivas de los organismos estatales de derechos humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, p. 89

<sup>98</sup> CARPIZO, Jorge. *op. cit.*, p. 19

Comisiones), no vinculatorias (no obligatorias). "Una debida protección al gobernado frente a actos de servidores administrativos no penales, debe ser la parte central de una nueva etapa de la figura del Ombudsman en México; integrándose ello al periodo de modernización que el poder público vive en el país" <sup>99</sup>

Aunque era deseable que las Comisiones Estatales de Derechos Humanos sean organismos descentralizados, quedando a criterio de las Legislaturas estatales, existen algunas como organismos desconcentrados.

Conforme las Comisiones Estatales de Derechos Humanos se fueron creando, se especificó como función esencial dar respuesta a la solicitud de información que realice la Comisión Nacional de Derechos Humanos ante cualquier presunta violación presentada y que requiera de investigación. En sentido inverso, la Comisión Nacional tiene que darles asesoría técnica para lograr la eficiencia en sus trabajos e investigaciones.

La constitucionalización de la Comisión Nacional de Derechos Humanos marcó una línea de trabajo objetivo a seguir por los Estados, y para lograr su permanencia debieron reformarse las constituciones locales con apego a la Constitución Política Mexicana, para que con este sustento jurídico y un rango jerárquico superior, realicen sus actividades encaminadas a la salvaguarda de los derechos y garantías de la sociedad democrática.

Estos modelos de Ombudsman tutelan los derechos legítimos de los individuos sobre todo en el aspecto de legalidad, "habiéndose extendido sus atribuciones al vincularse en la tutela directa de los derechos fundamentales [...] consagrados en la constitución" <sup>100</sup>.

La configuración que deben tener las Comisiones Estatales de Derechos Humanos deben ser semejantes a las de la Comisión Nacional de Derechos

<sup>99</sup> GAMIZ PARRAL, Maximino. *op. cit.*, p. 100

<sup>100</sup> ESTEVA DE LA PARRA, Ignacio. *op. cit.*, p. 82

Humanos, entre las que cabe destacar el ser apolíticas y apartidistas, debiendo prevalecer la pluralidad social.

El nombramiento del titular en algunos Estados es establecido por la legislatura local, así como los requisitos que debe satisfacer cada uno, en otros, el nombramiento es realizado por el Gobernador del Estado como titular de esa administración pública, debiendo ratificarlo la legislatura local con el fin de equilibrar los poderes gubernamentales.

Sus características deben ser las mismas que las del magistrado del Tribunal Corte de Justicia (prestigio y fama como profesional y ciudadano), para que sus recomendaciones queden investidas de la autoridad moral necesaria para su aceptación tanto de los involucrados en la violación de los derechos humanos y del gobernado como de la sociedad civil en general.

Los recursos contra la inactividad de los órganos locales, contra las recomendaciones de los mismos o respecto de los informes definitivos de las autoridades locales sobre el cumplimiento de las recomendaciones emitidas, se tratarán ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cuya ley regula lo relativo a esas inconformidades a partir del artículo 55.

Los empleados de estas Comisiones son de confianza al igual que los de la Comisión Nacional y sujetos al régimen laboral que se prevé en la Constitución Política Mexicana.

En resumen las características de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, de acuerdo al artículo 102 apartado B de la Constitución Política Mexicana y a la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, son:

1. Las leyes de cada entidad federativa deben garantizar la autonomía, imparcialidad y suficiencia de recursos económicos de los organismos estatales de protección a los derechos humanos.
2. Estos organismos no deben tener representación de los gobiernos estatales.

3. Los presidentes de las Comisiones Estatales son personas que gozan de respeto social y sin participación partidista activa, a su nombramiento ratificado por la legislatura local.
4. Los miembros de los Consejos Locales deben ser los más calificados y no tener participación activa partidista; ser personas ajenas a la administración pública, excepto casos específicos y en mínima proporción. No ser cuerpos colegiados numerosos (entre 7 y 11 personas). Deben ser sustituidos individualmente, uno por año. En ningún caso se removerán totalmente.

Su función es definir los lineamientos generales de actuación de los organismos protectores de los derechos humanos y servir de órgano legislativo interno.

5. No conocer de asuntos relativos a actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales.
6. No conocer de resoluciones de carácter jurisdiccional de fondo aunque si pueden sustanciar quejas por actos u omisiones de carácter administrativo provenientes de las autoridades jurídicas estatales o municipales.
7. No pueden conocer conflictos de carácter laboral, pero si tienen competencia para tramitar quejas por actos u omisiones de carácter laboral siempre y cuando sean administrativas.
8. Las leyes locales que regulen estos organismos no pueden establecer como condición agotamiento de un determinado procedimiento.
9. Las recomendaciones deben ser públicas, autónomas y no tener carácter vinculatorio para las autoridades.
10. Las leyes de cada entidad federativa establecen las formas para llegar a la pronta solución de quejas, así como las conciliación entre el quejoso y las autoridades.

11. Las leyes locales deben contener medidas cautelares, con efectos de conservación o resolutivos.
12. Los organismos locales tienen amplias facultades para investigar sobre presuntas violaciones de los derechos humanos.
13. Los acuerdos de trámite dictados durante el procedimiento de investigación de quejas tienen efectos de obligatoriedad para las autoridades, incurriendo en responsabilidad en caso de no atenderlos.
14. Al realizar las investigaciones, los organismos se sujetan a su propia ley.
15. Las Comisiones Estatales de Derechos Humanos no tienen derecho a monopolizar la promoción, defensa y difusión de los derechos humanos en sus respectivas entidades, debiendo respetar a los organismos no gubernamentales y privados que en ejercicio de sus derechos constitucionales y sin necesidad de reconocimiento por parte de los organismos públicos de protección a los derechos humanos, realicen sus actividades.
16. Asumir la responsabilidad de promover la educación y difusión de los derechos humanos.<sup>101</sup>

Dado que el artículo 102 B señala que la Comisión Nacional de Derechos Humanos conocerá de las inconformidades en relación con las recomendaciones emitidas por los Estados o Municipios, se convierte en muchos casos en organismo revisor o de 2ª instancia de las Comisiones Estatales; en los Estados donde no existen las Comisiones de Defensa de los Derechos Humanos, la Comisión Nacional es un organismo de 1ª instancia.

La configuración de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se logró consolidar con la creación de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos .

---

<sup>101</sup> Vid., "Características de las Comisiones Locales de Derechos Humanos acordes con el sentido del apartado B del Artículo 102 Constitucional y de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos", en: COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS: *Experiencias y perspectivas de los organismos estatales de derechos humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, pp. 189/192

La vinculación de las Comisiones Estatales con la Nacional se da en dos vertientes: en la primera se comprenden todas las acciones que promueve el conocimiento, divulgación y difusión de los derechos humanos, así como la educación y formulación de la necesidad de su defensa.

La segunda vertiente comprende la relación jurídico-formal que se ha de desarrollar al quedar facultada la Comisión Nacional de Derechos Humanos por la constitución y su ley, para conocer de las inconformidades respecto del quehacer o omisiones de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, mediante los recursos de queja e impugnación previstos en el capítulo IV del Título III de la Ley.

También comprende la facultad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de atraer asuntos de competencia local, cuando considere que éstos son importantes y el ámbito local no puede dictar una resolución inmediata (artículo 60 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos).

En cuanto a la competencia, estas instituciones conocen de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa ocasionadas por autoridades o servidores públicos estatales y/o municipales, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación que violen estos derechos.

La naturaleza jurídica de sus alcances se manifiesta al establecer el mencionado artículo que estos organismos "formularán recomendaciones públicas, autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas"<sup>102</sup>

Los órganos locales están dotados de competencia para:

- Recibir quejas de presuntas violaciones a los derechos humanos por actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de autoridades estatales y/o municipales, así como de ilícitos cometidos con la tolerancia o anuencia de un servidor público o cuando éstos se nieguen a ejercer las atribuciones que legalmente les competen en relación con esos ilícitos sin tener fundamentación.

<sup>102</sup> ORTEGA Rubio, Carlos Felipe. en *Experiencias y perspectivas de los organismos estatales de derechos humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, p. 64

- Procurar la conciliación entre quejoso y autoridad responsable, así como la solución inmediata del conflicto planteado.
- Proceder a investigar de oficio o a petición de parte, las violaciones de los derechos humanos de su competencia.
- Formular y dirigir las recomendaciones necesarias a las autoridades que corresponda, con el fin de lograr la reparación de los derechos humanos violados.
- Impulsar y promover la debida observancia de los derechos humanos.
- Resolver quejas por irregularidades en la prestación de servidores públicos locales y/o municipales.
- Promover la enseñanza, estudio y divulgación de los derechos humanos.
- Elaborar programas de carácter preventivo en materia de derechos humanos.
- Otorgar asesoría jurídica, social y administrativa y proponer acciones que coadyuven al mejoramiento de la administración pública y a la prestación de servicios.<sup>103</sup>

La supervisión del respeto de los derechos humanos recae en la Comisión Nacional de Derechos Humanos y solo como competencia concurrente puede asignarse esta facultad a las Comisiones Locales.

Todas estas competencias deben ser ajustadas a las necesidades de cada Estado, sin olvidar el objetivo central señalado en la Constitución Política Mexicana.

Como se mencionó antes, las Comisiones Estatales de Derechos Humanos no pueden conocer de asuntos de carácter electoral, laboral o jurisdiccional, en cambio, en competencia concurrente con la Comisión Nacional de Derechos

---

<sup>103</sup> COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. "La Comisión Nacional de Derechos Humanos y las Comisiones Estatales de Derechos Humanos". Videocassette

Humanos, podrán conocer quejas contra actos administrativos de los jueces y magistrados locales cuando éstas no sean a fondo; esto es, cuando ya se dictó una sentencia.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal fue instaurada el 22 de junio de 1993, siendo de esta manera el último organismo creado a nivel nacional conforme a las disposiciones de la Carta Magna.

De acuerdo a su Ley, es un organismo descentralizado cuyo objetivo es la protección, promoción, vigilancia, estudio y difusión de los derechos humanos establecidos en la Constitución Política Mexicana.

El Presidente es nombrado por el Ejecutivo Federal a propuesta del Jefe del Departamento del Distrito Federal, sujetándose a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en sus 2/3 partes. Este sistema fue adoptado por las Comisiones Estatales de acuerdo con el artículo 10 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que dice: "El Nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, será hecho por el Presidente de la República y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión".

Esta Comisión tiene, en general, las características mencionadas anteriormente para las Comisiones Estatales y su estructura orgánica se conforma de la misma manera que la Comisión Nacional.

Si bien las Comisiones Estatales y la del Distrito Federal complementan y auxilian a los órganos tradicionales de tutela de los derechos humanos, la desigualdad de las leyes que las crearon es un punto de conflicto permanente: en la mayoría de los casos, el Poder Judicial quedó en las legislaciones de las Comisiones vedado en su accionar. En la práctica, las quejas en contra del Poder Judicial son encausadas a la Comisión Nacional de Derechos Humanos o al Tribunal de Justicia.



Hidalgo Riestra, Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, advierte que "Las Comisiones de Derechos Humanos deben intervenir para señalar los desvíos de autoridad que se cometan, y no sobre aquellos actos jurisdiccionales o administrativos que están regulados en normas expresas y cuya inobservancia puede combatirse mediante los recursos conducentes o a través del Juicio de Amparo"<sup>104</sup>.

---

<sup>104</sup> VILLAREAL LOZANO, Javier. "La Relación de las Comisiones de Derechos Humanos con el Poder Judicial", en COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS: *Memoria del Coloquio Inaugural: La Experiencia de las Comisiones de Derechos Humanos: realidad actual y expectativas*, p. 95

### 3.2 DIFUSIÓN

La Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene como una de sus acciones principales la publicidad y divulgación de los derechos humanos y de las funciones que realiza en pro de ellos. Aunque los Ombudsmen no se caracterizan por llevar a cabo estas actividades, para la Comisión mexicana es una acción básica señalada en el Decreto de creación: por ello es por lo que el Dr. Jorge Carpizo apunta: " Un aspecto de importancia en el cual el Ombudsman tiene un papel relevante [...] es respecto al incremento de la cultura y la educación en los derechos humanos en el país, desde sus informes anuales y especiales hasta la realización de cursos de capacitación, programas de radio y televisión, publicaciones, propuestas de temas de derechos humanos, tanto para escuelas primarias, secundarias y bachilleratos como para las Universidades"<sup>105</sup>

Con la finalidad de cumplir con este objetivo la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha instrumentado varios programas de apoyo, cuya finalidad es dar a conocer a la sociedad la existencia de la legislación vigente en diversas áreas que tienen que ver con los derechos humanos, así como prevenir la violación de los mismos.

Dichos programas se han venido creando desde 1991 y son:

- Programa de Asuntos Indígenas.- Depende de la Segunda Visitaduría, y sirve para brindar atención especial a las comunidades indígenas que, por ser un grupo específico con usos y costumbres diferentes: lengua, modus vivendi, cultura, etc., son uno de los grupos más vulnerables a la violación de los derechos humanos.

---

<sup>105</sup> CARPIZO, Jorge. *op. cit.*, p. 31

- Programa Permanente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en los Altos y Selva de Chiapas.- Creado mediante el acuerdo 1/94 el 7 de febrero de 1994, con el objetivo de realizar investigaciones de quejas presentadas por presuntas violaciones relacionadas con el trastorno interior y auxiliar a la población civil afectada.
- Programa de Agravios a Periodistas.- Realizado con el objeto de establecer una vinculación más cercana con los periodistas y así conseguir el respeto a sus garantías mediante la comunicación y evitar la persecución, por parte de las autoridades cuando son agraviados en el desempeño de su profesión.
- Programa sobre Presuntos Desaparecidos.- Su objetivo es la localización de las personas que han sido reportadas como presuntos desaparecidos, cuando la desaparición es imputable a una autoridad.
- Programa sobre el Sistema Penitenciario y Centros de Internamiento.- Depende de la Tercera Visitaduría y sirve para supervisar los procedimientos penales y observar irregularidades al interior de estos establecimientos; se realiza también en hospitales mentales para solucionar y evitar las irregularidades en las instalaciones y adopción de medidas de preliberación.
- Programa en Contra de la Pena de Muerte.- Instrumentado con la finalidad de proteger a los connacionales que han sido sentenciados a este procedimiento, en los países extranjeros donde es aplicable.
- Programas de Defensa y Protección de la Niñez.- Instrumentado con la finalidad de educar en materia de derechos humanos a los infantes desde las escuelas; para evitar las violaciones de los derechos de los niños: abusos, lesiones, maltrato, intimidación, etc., y para apoyar a los niños de la calle.
- Programa de relaciones con Organismos Públicos Protectores de Derechos Humanos en las Entidades Federativas.- Busca reforzar y enriquecer al Sistema Nacional de Protección no Jurisdiccional de los Derechos Humanos fundado en el apartado B del artículo 102 constitucional.

- Programa de Derechos Humanos de los Trabajadores Migratorios.- Su propósito principal es contribuir con las autoridades competentes en la detención y diagnóstico de las principales violaciones de que es objeto este grupo, esto es, evitar que se les golpee o maltrate y se les pueda asegurar un lugar acondicionado mientras regresan al país.
- Programa de Derechos Humanos, Ecología y Salud - Para que todos los ciudadanos tengan acceso a los programas de salud que se realizan a través de las diferentes instituciones médicas públicas; para contar con el apoyo del gobierno en todo lo referente a los problemas ecológicos y en la defensa de sus derechos humanos.
- Programa de Estudios Legislativos.- Con la finalidad de elaborar propuestas de reformas legales y realizar las acciones, en los distintos ámbitos gubernamentales, para apoyar a quienes tienen la responsabilidad de legislar en esta materia.
- Programa sobre el Libro de Texto Gratuito.- Encargado de la elaboración de trípticos sobre los derechos del niño, para ser distribuido a través del sistema del libro de texto gratuito; elaboración de documentos sobre Educación y Derechos Humanos, y Educación Básica y Derechos Humanos para incluirse en los mismos textos.
- Programa de Quejas.<sup>106</sup> A través de este programa se reciben, califican e investigan las quejas por presuntas violaciones a los derechos fundamentales. También se clasifican y ordenan las Recomendaciones, documentos de no responsabilidad, soluciones conciliatorias y acuerdos que como solución a ellas se expiden y se lleva el seguimiento.

---

<sup>106</sup> *Id.*, COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS *Informe de la Comisión de Derechos Humanos: mayo 1994-mayo 1995*, pp. 11.

\* Documentos que emite la Comisión respecto de casos concretos que no son considerados de su competencia y que son enviados a las autoridades correspondientes para su atención.

- Programa sobre Asuntos de la mujer.- Pretende lograr eficaz atención a quejas por violaciones a las mujeres, al tiempo que busca promover actualizaciones, legislativas y administrativas, tendientes a evitarlas. Este programa fue creado en 1993, pero en virtud de que algunos de los problemas que aquejan a la mujer también lastiman a los niños y suceden en el ámbito familiar, en 1994 paso a ser el Programa sobre Asuntos de la Mujer, el Niño y la Familia.
- Programa de Capacitación.- Este programa está destinado a diferentes medios, dependiendo de una solicitud; abarca a los servidores públicos, para la efectiva realización de su trabajo; escuelas, centros de salud y el sistema penitenciario, para el conocimiento de sus derechos humanos.
- Programa de Relaciones Internacionales.- Depende de la Secretaría Ejecutiva y se basa en promover y fortalecer las relaciones de la Comisión con organismos extranjeros similares; también sirve para dar apoyo a los extranjeros.
- Programa de Relaciones con Organismos No Gubernamentales Nacionales e Internacionales de Derechos Humanos.- Realiza actividades de asesoría y apoyo para organismos nacionales e internacionales que traten la defensa de los derechos humanos, así como mantener buenas relaciones para lograr la coparticipación.
- Programa de Actos Académicos.- Con la finalidad de promover y divulgar los derechos humanos se realizan actos y eventos que permitan la consolidación de la cultura en esta materia
- Programa de Documentación y Biblioteca.- Tiene como objetivo enriquecer, mantener y custodiar el acervo documental d la Biblioteca de la Comisión.
- Programa de Divulgación.- Con el fin de promover el conocimiento de los derechos humanos y de las instituciones existentes para defenderlos.

- **Programa de Publicaciones.-** Con la finalidad de desarrollar una cultura de derechos humanos, la actividad editorial edita publicaciones de información, de programas e investigaciones y de educación. Sin embargo, es necesario comentar que a pesar del enorme programa editorial existente, en su Biblioteca existe una gran cantidad de documentos que presentan a la Comisión Nacional como el ombudsman mexicano por excelencia y como el más grande del mundo. Sin embargo, escasea la documentación referida a la institución de los derechos humanos en México, las acciones emprendidas por la Comisión y las estrategias de defensa seguidas.
- **Programa de Administración.-** Para llevar a cabo el registro y control de los recursos humanos y materiales, el manejo de los recursos financieros, del presupuesto y la contabilidad, así como el mantenimiento de la infraestructura de los servicios generales, se realizan programas que permitan dar continuidad a las acciones propias de la Comisión.
- **Programa de Contraloría Interna.-** Con la finalidad de llevar a cabo las acciones de supervisión del desempeño administrativo de la Comisión, a través del cumplimiento de la normatividad administrativa vigente.
- **Programa de Precedentes y de Cómputo.-** Realizado en el interior de la Comisión, con la finalidad de tener un Sistema Integral de Información y Gestión Automatizada, que permita llevar a cabo el seguimiento y la evaluación de resultados.<sup>107</sup>

Estos seis últimos son realizados al interior de la Comisión, y su finalidad es planear, organizar, administrar, controlar y evaluar todas las actividades de la Comisión; de agrupar también los textos que hablen de los derechos humanos; de editar los libros, trípticos y artículos que tengan que ver con esta materia, para su divulgación, distribución y/o comercialización.

---

<sup>107</sup> Vid., CANO VALLE, Fernando, *Síntesis de dos años y medio de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, pp. 19-27.

A pesar de la existencia de estos programas, se puede decir que la difusión y el conocimiento existente en la sociedad mexicana es mínima, dado que éstos, en su mayoría, únicamente se implementan a solicitud de escuelas o universidades y centros de trabajo.

El conocimiento y las acciones en las cuales intervienen la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las Comisiones Estatales de Derechos Humanos no llegan a todos los ámbitos del país, pero además éstas se encuentran ubicadas en las capitales de los Estados, y al existir grandes grupos sociales dispersos por los alrededores de éstas, la mayor parte de la población desconoce su existencia y con mayor razón, ignora sus derechos o la presencia de éstos en la Constitución.

Pero, además, si se busca información sobre las Comisiones o sobre los derechos humanos, se encuentra una amplia bibliografía entre 1990 y 1992, pero después, poco a poco, la información respecto a estos dos rubros en México decae; esto demuestra que el interés por difundir y dar a conocer este tema fue sensacionalista a principios del sexenio Salinista, mas posteriormente no ha tenido gran auge, de hecho trató de velarse la actuación o la existencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos al surgir el movimiento de Chiapas, lo que es lamentable, puesto que además de que las estructuras y el presupuesto se mantienen vigentes, las acciones que ha realizado la Comisión han coadyuvado a que disminuyan - aunque no de manera tangible - las violaciones a los derechos humanos.

Si bien las Comisiones cuentan con un presupuesto para la realización de los programas que se mencionaron anteriormente, este presupuesto normalmente es invertido en objetivos secundarios, en sueldos, papelería, compra de inmuebles, publicaciones internas, etc., por lo que no alcanza para la realización de uno de los objetivos para el cual fue creada: la divulgación y difusión de los derechos humanos.

### **3.3 ALGUNOS CASOS ATENDIDOS POR LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y SUS EFECTOS**

Desafortunadamente y como consecuencia de la falta de conocimiento de los derechos humanos y de la presencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, después de 5 años siguen existiendo en México violaciones a los derechos humanos. Aunque la administración salinista, aparentemente, dió pasos para reducir las violaciones, el patrón de abuso de autoridad e impunidad permanece, observándose las constantes torturas y abusos en la administración de justicia, a los que además se agrega la corrupción, los fraudes, el hostigamiento, la intimidación de periodistas, de observadores de los derechos humanos, de trabajadores, campesinos e indígenas, cuando buscan realizar el ejercicio de sus derechos de libertad, expresión, reunión y rechazo a la impunidad de los que violan los derechos fundamentales.

Con la finalidad de analizar la actuación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en cuanto a sus actividades, los tiempos y los resultados que obtiene al emitir sus recomendaciones, se presentarán algunos casos concretos, presentando una síntesis de la actuación de la Comisión.

#### **3.3.1 El caso Aguas Blancas en Guerrero (junio 1995-abril 1996).**

El día 28 de junio de 1995 se suscitó una balacera entre campesinos y policías, en el vado de Aguas Blancas ubicado en el Municipio de Coyuca de



Benítez Estado de Guerrero, en la cual 17 personas murieron y 14 más quedaron heridas<sup>108</sup>.

A partir del conocimiento que la Comisión tuvo del caso, ese mismo día, se iniciaron las investigaciones, conociendo de primera instancia que el movimiento estuvo a cargo del Mayor Manuel Moreno González, quien ocupaba el cargo de Director Operativo de Protección y Tránsito del Estado de Guerrero, a pesar de que la Comisión había enviado al Gobernador de Guerrero con anterioridad la Recomendación N.º 32/95 de fecha 16 de febrero de 1995<sup>109</sup>.

Dicha Recomendación se envió al Gobernador del Estado de Guerrero y se refirió al recurso de impugnación presentado por la Comisión de Justicia del Consejo Guerrerense 500 Años de Resistencia Indígena, A.C. en contra de la no aceptación de la Recomendación 150/94<sup>110</sup> emitida por la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero.

Dicha Comisión manifestó que el 14 de septiembre de 1994, miembros del Consejo Guerrerense resultaron heridos físicamente y privados de su libertad de expresión por elementos de la Policía Antimotines y Policía Montada Estatal, al disolverse violentamente la manifestación en la que exigían el cumplimiento de los acuerdos con el gobierno para la realización de obras de infraestructura y obra pública. La Comisión Nacional de Derechos Humanos intervino para llevar a cabo las investigaciones conjuntamente con el organismo estatal, pero con el tiempo declinó su competencia en este caso a favor de la Comisión Estatal (se desconoce el motivo), la cual resolvió el caso con la Recomendación 150/94 de fecha 18 de noviembre de 1994, la cual no fue aceptada interponiéndose una Inconformidad ante la Comisión de Nacional de Derechos Humanos.

<sup>108</sup> *Cfr.*, COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. "The intervention of the National Commission for Human Rights in the violent events wich took place on june 28, 1995 in the State of Guerrero, Mexico", p. 1  
 Vid., COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. Recomendación 32/95, pp. 120-122

<sup>109</sup> *Idem*

<sup>110</sup> COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. Recomendación 150/94, pp. 230-231.

El 30 de noviembre de ese año se rechazó la Recomendación por la Secretaría General de Gobierno del Estado, por considerarla sin fundamento en derecho<sup>111</sup>.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos investigó de fondo el asunto y concluyó que los derechos humanos de los manifestantes habían sido violados por la Policía Antimotines y la Policía Montada al mando del mayor Manuel Moreno González, por lo que emitió la Recomendación 32/95 en la que se indicó:

- Instruir al Procurador General de Justicia del Estado para que resolviera el caso conforme a Derecho.
- Ejercitar la acción penal correspondiente y cumplir con las ordenes de aprehensión que llegase a dictar la autoridad judicial.
- Suspender al mayor Manuel Moreno González, Director General Operativo de Seguridad Pública y Tránsito del Estado de Guerrero, al que debía iniciarsele investigación administrativa por abuso de autoridad.

El Gobernador del Estado de Guerrero, Lic. Rubén Figueroa hizo caso omiso de esta Recomendación.

Toda vez que los hechos de Aguas Blancas dieron en Guerrero, la Comisión Nacional de Derechos Humanos solicitó a la Comisión de Derechos Humanos Estatal de Guerrero que la apoyara en la realización de la investigación, llevándose a cabo los siguientes actos:

- a) Inspección de la zona.
- b) Inspección de vehículos involucrados.
- c) Entrevistas a testigos.

---

<sup>111</sup> *Vid.*, COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. Recomendación 32/95, pp. 120-122

- d) Interrogatorio de 10 policías que se encontraban en proceso de juicio y de 17 más que tomaron parte en el asunto.
- e) Entrevista con miembros de la Organización de Campesinos de la Sierra del Sur.
- f) Entrevista con el alcalde de Atoyac de Alvarez, Gro.
- g) Análisis de acciones contenidas en la verificación previa que se estaba realizando por Javier Reyes Grande, miembro del Ministerio Público de la 3ª Sección en Acapulco, Gro., donde estos eventos estaban siendo investigados.
- h) Examen de autopsias.
- i) Examen del video en documental enviado por las autoridades de Guerrero.
- j) Análisis de los antecedentes inmediatos ocurridos antes del incidente.
- k) Entrevistas con los servidores públicos del Estado que tomaron parte o fueron testigos de los eventos: el Procurador General de Justicia, el Procurador de Protección y Tránsito, el Director General de Operaciones, el Director General de Policía Judicial, el Director General de Gobierno del Estado, el Procurador de Justicia y miembros de la Procuraduría.

El 14 de agosto de 1995 se citó a la prensa para entregar resultados de la investigación: Recomendación 104/95 dirigida al Gobernador del Estado de Guerrero, Lic. Rubén Figueroa Alcocer.

La Recomendación refiere el caso como violación intencional de los derechos humanos de 31 personas pertenecientes a la Organización Campesina de la Sierra del Sur, llevada a cabo por policías judiciales estatales y miembros de la Policía Motorizada, en donde varios campesinos quedaron heridos y otros muertos.

Se recomendó nombrar un nuevo fiscal que continuara con la tramitación de la averiguación previa que se llevaba en la Procuraduría del Estado, la cual estaba llena de irregularidades, para que éstas se corrigieran y se ejerciera acción penal contra los presuntos responsables.

Se recomendó la integración de expedientes y la consignación de averiguaciones previas contra los servidores públicos del Estado de Guerrero mencionados anteriormente, así como la destitución del cargo público que

precedían, por declarar con falsedad y por obstrucción de información para aclarar los acontecimientos y su participación en los mismos.

Hasta la consignación de éstas, se recomendó suspender al Lic. José Rubén Robles Catalán, Secretario General del Gobierno del Estado, responsable de la seguridad pública en el Estado; destituir de su cargo al Lic. Antonio Alcocer Salazar, Procurador General de Justicia del Estado por conducta negligente, dilatoria y obstructiva al buscarse el esclarecimiento de los hechos delictorios, e iniciar en su contra una averiguación previa por los delitos contra la administración de justicia.

Destituir al Lic. Manuel Moreno González y consignarlo penalmente dentro de la averiguación 32/95 mencionada, integrando esa Recomendación a la actual por su participación en los hechos.

Iniciar investigaciones por responsabilidad administrativa contra los servidores públicos de los Ministerios Públicos de Acapulco y Coyuca y de la Agencia Central de Acapulco, que tuvieron a su cargo las averiguaciones; contra los peritos criminalistas y forenses por su ilícita, negligente y deficiente participación en la averiguación y por el ocultamiento y destrucción de pruebas.

Disponer de lo necesario para que se reestructuraran los cuerpos policiacos y de seguridad pública del estado, para que se cumpla con el trabajo de manera eficiente y dentro de la ley.

Con esta Recomendación, la actuación de la Comisión terminó de hecho, quedando únicamente llevar a cabo el seguimiento para conocer los resultados.

Estos acontecimientos son ilustrativos de la persistencia en México de las violaciones a los derechos humanos. A pesar de la intervención de la Comisión, la impunidad esta presente, ya que, como se observó, al Gobernador no se le recomienda nada, cuando es totalmente visible que él tuvo que haber autorizado el movimiento.

"La matanza de Aguas Blancas, de acuerdo con la Recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, deja fuera de toda

duda que se trató de ejecuciones extrajudiciales llevadas a cabo por la policía, en contra de los dicho en un principio por el Gobernador Rubén Figueroa, en el sentido de que se trató de un enfrentamiento. Sin embargo, la Recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos no menciona la responsabilidad que hubiera tenido el Gobernador, pues los altos funcionarios que estuvieron involucrados no actuaron sin la anuencia de Figueroa, además dicha Recomendación no ha sido cumplida"<sup>112</sup>

Como nota vale observar que dada la cantidad de violaciones a los derechos humanos que se llevan a cabo en el estado de Guerrero, en 1990 fue creada la CODEHUM, pero al depender del Gobernador se observó que, a lo largo de cinco años recibió cerca de 2,000 denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos, de las cuales únicamente se desprendieron 43 recomendaciones, demostrándose que la impunidad sigue vigente<sup>113</sup>. "Mucho depende de la voluntad política que haya en el gobierno para restablecer el estado de Derecho o dar puerta abierta a la justicia"<sup>114</sup>

Las investigaciones continuaron y de acuerdo a la Recomendación emitida se nombró en Guerrero al fiscal Varela Vidales para aclarar los acontecimientos; sin embargo, a finales del mes de enero de 1996<sup>115</sup>, el Partido Revolucionario Democrático (PRD) presentó una queja ante la Comisión Nacional por la actuación del fiscal quién ocultó las responsabilidades del Gobernador de Guerrero: Figueroa Alcocer en la matanza.

Hasta entonces se desconocía el avance de las investigaciones recomendadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

---

<sup>112</sup> RAMIREZ, Ignacio. "Morris Tidball, de Amnistía Internacional completa las críticas del informe sobre México: 'Hay Gran Trecho entre el discurso oficial y las violaciones de los derechos humanos'", p. 39

<sup>113</sup> DÍAZ Gloria L. e Ignacio Ramírez. "Guerrero, como Chiapas antes del estallido: marginación y violencia contra comunidades indígenas y campesinas", p. 26

<sup>114</sup> *Idem*

<sup>115</sup> s/a. La Jornada. 22 de enero de 1996 en: Internet. Red UAM/Noticias/Balance/bs010405

El 25 de febrero<sup>116</sup> en un programa de noticias de la Televisión, se presentó un video grabado por el periodista Martín Gómez Muñoz<sup>117</sup> que mostró la verdad de los sucesos acontecidos el 28 de junio de 1995. La Comisión Nacional consideró que esa versión confirmó lo dicho en la Recomendación 104/95, en el sentido de que la información presentada en el video 'oficial' fue manipulada e insistió en que era necesario aclarar la situación de Figueroa Alcocer ya que existía una imputación de coautoría intelectual en su contra.

Ante estas evidencias, la Comisión Nacional reabrió el caso, acotando que no se había exonerado a ningún funcionario<sup>118</sup>. Sin embargo, el fiscal especial Varela Vidales presentó un informe final ante el Congreso del Estado de Guerrero en el cual se exculpa al Gobernador Rubén Figueroa, al Exsecretario General de Gobierno Rubén Robles Catalán, al Exprocurador de Justicia del Estado Antonio Alcocer Salazar y al exfuncionario Gustavo Olea Godoy<sup>119</sup>.

Por presión de la opinión pública y decisión del Presidente de la República Lic. Ernesto Zedillo Ponce de León el asunto pasó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) a principios del mes de marzo de 1996.

El 11 de marzo el Gobernador Rubén Figueroa solicitó una licencia para separarse del cargo "para facilitar la investigación" del caso Aguas Blancas que se estaba realizando en la SCJN.<sup>120</sup>

El 14 de abril<sup>121</sup> la Comisión investigadora de la SCJN para el caso Aguas Blancas determinó que se violaron las garantías individuales en la Matanza del 28

<sup>116</sup> s/a. La Jornada. 28 febrero de 1996 en: Internet. Red UAM/Noticias/Balance/bs 020404

<sup>117</sup> ROJAS, Mario. La Masacre en Coyuca de Benitez. Internet. Red Tlahuic/aguasb3.htm

<sup>118</sup> s/a. La Jornada. 28 febrero de 1996. *loc. cit.*

<sup>119</sup> *Idem*

<sup>120</sup> s/a. La Jornada. 12 de marzo de 1996 en: Internet. Red UAM/Noticias/Balance/bs 030204

de junio de 1995, precisando que las autoridades guerrerenses ocultaron las pruebas sobre los hechos y se confirmó la existencia de dos videos el 'oficial' y el que se transmitió en Televisa.

Así mismo, determinó que Rubén Figueroa Alcocer y siete exfuncionarios más eran responsables de la violación de las garantías individuales, sugiriendo a las autoridades la realización de las acciones necesarias.

Hasta este momento falta por definirse el alcance jurídico.

Si bien el caso tuvo un final, no puede considerarse que las Recomendaciones de la Comisión Nacional fueran la causa de los resultados alcanzados, tuvo que haber una presión social y del Ejecutivo Federal, para que nuevamente fueran realizadas las investigaciones.

### 3.3.2 Movimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas (1994-1995)

Al existir en Chiapas condiciones de vida de extrema pobreza e injusticia y ser los campesinos atosigados por los caciques y las autoridades, el 1º de enero de 1994 decidieron levantarse en armas comandados por un grupo conocido como Ejército Zapatista de Liberación Nacional al mando del Subcomandante Marcos, que reclama desde entonces el respeto a sus derechos humanos.

Iniciado el conflicto, el entonces Presidente de la República, envió al ejército a reprimir la acción; al día siguiente la Comisión Nacional de Derechos Humanos gestionó y auxilió la evacuación de los turistas que se encontraban en San Cristóbal de las Casas. Días después, auxilió con el traslado de personas fuera de las comunidades a lugares menos riesgosos. Desde el inicio, se gestionó la información sobre personas desaparecidas y/o encontradas.

---

<sup>121</sup> s/a. La Jornada. 15 de abril de 1995 en: Internet. Red UAM/Noticias/Balance/bs 040305

Hasta el dos de febrero se habían emitido 15 boletines respecto de las acciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y 44 desplegados para informar a la población del domicilio y teléfonos provisionales de la Comisión para la recepción de quejas. A las autoridades señaladas como presuntas responsables se les solicitó presentar informe a la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Los principales hechos violatorios fueron: desaparición de personas, abuso de autoridad, detención ilegal, tortura, incomunicación, lesiones, allanamiento de morada y homicidio.<sup>122</sup>

Mediante el acuerdo 1/94 de fecha 8 de febrero de 1994, el Consejo de la Comisión aprobó la creación de la Coordinación General de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en los Altos y Selva de Chiapas, con la finalidad de investigar las quejas presentadas; mediante acuerdo 1/95 del 6 de marzo de 1995, se aprobó el establecimiento de tres campamentos en la zona del conflicto de Chiapas, con la finalidad de facilitar el regreso de los desplazados a sus comunidades de origen.

Los casos especialmente importantes a raíz del inicio de este conflicto son:

1. El 2 de febrero de ese año, se presentó la Matanza de Ocosingo, como una de las violaciones a los derechos humanos ejercidas por abuso de autoridad más contundentes, en la cual 11 personas resultaron muertas luego de que soldados ingresaron a una clínica del Instituto Mexicano del Seguro Social disparando. Los restos de las víctimas fueron enterrados por residentes del lugar, siguiendo órdenes de los militares, en una fosa común localizada en el panteón municipal.

La Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) entregó posteriormente las pruebas que la Comisión Nacional de Derechos Humanos había solicitado con anterioridad y que le fueron negadas, a Human Rights Watch Americas. La pregunta aquí es ¿porqué a esa institución y no a la propia?

---

<sup>122</sup> Vid., COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. "Situación de Chiapas", pp. 15-18



La Comisión, entonces realizó una investigación sobre los hechos, elaborando recomendaciones en contra de los elementos del Ejército que habían realizado la matanza, sin resultados a la fecha.

Más aún, el 1º de febrero de 1995, El Departamento de Estado de Estados Unidos denunció severas violaciones a los derechos humanos, incluyendo violencia y asesinatos en Chiapas "... a pesar de la labor de la Comisión (Nacional) de Derechos Humanos, son 'pocos' los violadores de esos derechos humanos que han sido procesados, mientras que los abusos persisten"<sup>123</sup>

Las ONG's con sede en México ya habían declarado las violaciones a los derechos humanos, indicando la existencia de funcionarios mexicanos que encubrieron a los soldados que ejercieron las violaciones en los primeros días del movimiento. La Comisión Nacional de Derechos Humanos había girado Recomendaciones a la SEDENA, para investigar a los culpables, las cuáles no surtieron efecto, por lo que a solicitud del Departamento de Estado norteamericano, la Comisión volvió a presionar.

Aún no hay respuesta satisfactoria por parte de las autoridades.

2. El caso del hallazgo de restos en el Ejido de Morelia, Municipio de Altamirano en Chiapas. Se encontraron restos de tres individuos que habían desaparecido el 7 de enero en un operativo que realizó el Ejército Mexicano. La Comisión a la fecha no puede emitir un dictamen, dado que la SEDENA maneja información diferente.

3. El 20 de junio de 1994 la Comisión tuvo conocimiento de la violación de tres mujeres tzeltales, que al pasar por un retén militar fueron detenidas, golpeadas y violadas. Aún cuando la Comisión ha tratado de entrevistarlas y conocer lo sucedido para emitir una Recomendación, las mujeres se han negado a ello, por lo que la defensa de las agraviadas insiste en que es asunto del Fuero Militar el tomar cartas en el asunto.

<sup>123</sup> BELTRAN DEL RIO, Pascal. "Zedillo informó de su Decisión al mismo tiempo a México y a Washington: 'Esperamos Respeto de los Derechos Humanos'. El Departamento de Estado", p. 7

4. Se denunció ante la Comisión que el 21 de septiembre de 1994, el obispo de la Diócesis de San Cristóbal de las Casas fue intimidado por las autoridades municipales del lugar. La Comisión, después de realizar las investigaciones correspondientes, decidió enviar la Recomendación 127/94 de fecha 9 de noviembre de 1994, al Presidente Municipal, solicitando se amonestara a esos servidores públicos, indicándoles que si continuaban practicando esa conducta se les destituiría del cargo.

La Recomendación se reporta como no aceptada, por argumentarse que estos servidores públicos no estaban en el ejercicio de sus labores cuando incurrieron en la violación de los derechos humanos. Ahí quedó el asunto.

5. En Chicomusuelo, Chiapas, un grupo de campesinos tomó la Presidencia Municipal el 10 de enero de 1995. Personas civiles se organizaron y armaron para desalojar a los manifestantes del lugar, sin que la Policía de Seguridad Pública interviniera. La Comisión giro la Recomendación 58/95 de fecha 8 de mayo de 1995 al Gobernador del Estado de Chiapas, solicitando en ella instruir un procedimiento administrativo contra los elementos de la Policía de Seguridad Pública que permitieron el uso de armas a civiles y, en su caso, imponer sanciones administrativas necesarias así como agilizar la integración de las averiguaciones previas que permitan determinar daños y perjuicios ocasionados a la sociedad civil.

La Recomendación se encuentra parcialmente cumplida en el informe de la Comisión perteneciente al ciclo mayo 94 mayo95, aduciendo que falta acreditar el inicio y determinación del procedimiento administrativo de investigación ordenado por el Gobernador del estado de Chiapas contra los elementos de la Policía de Seguridad Pública, agilizar la integración de las averiguaciones previas que permitan determinar daños y perjuicios ocasionados a la sociedad civil. Como se observará está parcialmente aceptada en cuanto que el Gobernador no la rechazó, pero todas las acciones siguen pendientes.

6. El 4 de febrero de 1995, la Policía de Seguridad Pública del Estado irrumpió, auxiliada por civiles, en la Comunidad Indígena de Nuevo Zinacantán, Chiapas, allanando domicilios y golpeando a las personas. Al respecto, la

Comisión envió la Recomendación 49/95 del 24 de marzo de 1995, al Gobernador del Estado de Chiapas, solicitando investigación administrativa contra el Comandante Operativo Noé Bautista Montiel, de los agentes del Ministerio Público y agentes de seguridad que lo acompañaron, iniciar averiguación previa, la realización del inventario de pérdidas y . en su caso, cumplir las órdenes de aprehensión que emita la autoridad judicial.

La Recomendación se encuentra parcialmente cumplida en el informe de la Comisión perteneciente al ciclo mayo 94 mayo95, aduciendo que falta iniciar procedimiento administrativo recomendado para determinar la posible responsabilidad del Comandante Operativo de la Policía de Seguridad Pública, la investigación de las autoridades policiacas y la realización del inventario de pérdidas. Ello significa que no se ha realizado ninguna acción para llevarla a cabo y por tanto debería ser considerada como incumplida.

Además de estos casos especiales, actualmente la Comisión analiza e investiga 40 casos de presuntas violaciones a los derechos humanos en diferentes zonas del Estado, por lo que no se conoce cuántas de estas quejas son de su competencia y de las restantes, la Recomendación que será emitida.

La violencia que se encuentra en los Estados de Guerrero, Chiapas y Oaxaca se está extendiendo en el país, lo que es preocupante porque esa lucha por impalntar el Estado de Derecho<sup>124</sup> que se mencionaba en 1990 como meta del gobierno no existe.

---

<sup>124</sup> El Estado de Derecho está conformado por los principios de distribución: que implica que la libertad individual es ilimitada en principio mientras que la facultad del Estado para invadirla es limitada en principio; y de organización que pone en práctica el anterior. El Poder del Estado se divide y se encierra en un estado de competencias circunscritas. en donde el principio de distribución encuentra su expresión en los derechos fundamentales o de libertad y la organización se encuentra en la división de Poderes: legislación, gobierno (administración) y administración de justicia. Ambos conforman el contenido esencial del Estado de Derecho que debe velar porque los Tribunales tengan que comprobar la constitucionalidad de las leyes antes de aplicarlas. SCHMITT, Carl. *op. cit.*, p. 137-218

El Estado de Derecho clasico [...] se transformó en una organización política por la que se reconoce la estructura grupal de la sociedad y la necesidad de armonizar los diferentes intereses de los grupos sociales económicos, políticos y culturales" que se denominan Estado Social de Derecho. Esta intervención se realiza a través de la organización

### 3.3.3 Espionaje del Ejército y la Policía

En agosto de 1995 se denunció el inicio de una política de seguridad nacional que violenta los derechos humanos, basada en actividades de un organismo clandestino e ilegal de coordinación para vigilar las acciones de grupos y movimientos populares.

Los dirigentes de las organizaciones sujetas a este espionaje, demandaron a la Comisión Nacional de Derechos Humanos investigar y, en su caso, recomendar el castigo por violaciones a las garantías individuales.

El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Lic. Jorge Madrazo puntualizó que independientemente de que se va a realizar una investigación, los servidores públicos comisionados al ejercicio de esta actividad, están incurriendo en delito, ya que con sus acciones están perturbando la privacidad de conciudadanos. Asimismo, señaló que es necesario que exista legislación que puntualice las acciones a llevarse a cabo para la seguridad nacional, por lo que probablemente será una de las recomendaciones que emita.

---

técnica con que cuenta el Estado para obtener los objetivos de justicia social: la Administración Pública. FIX-ZAMUDIO, Héctor. *op. cit.*, p. 59

"Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000", *Cosmopolitan*, pp.18-19. De acuerdo con este Plan, el Estado de Derecho tiende a la consolidación de "un régimen de convivencia social regido plenamente por el Derecho, en el que la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de conflictos".

Sus funciones entre otras son: crear las condiciones que aseguren a los individuos protección en su integridad física y patrimonial; combatir la delincuencia; procuración de justicia legalmente a través de los organismos responsables; tener un régimen de impartición de justicia; consolidar el régimen de seguridad jurídica y el ejercicio de los derechos humanos por parte de los organismos a cargo de estos.

"El Estado de Derecho clásico [...] se transformó en una organización política por la que se reconoce la estructura grupal de la sociedad y la necesidad de armonizar los diferentes intereses de los grupos sociales económicos, políticos y culturales" que se denominan Estado Social de Derecho. Esta intervención se realiza a través de la organización técnica con que cuenta el Estado para obtener los objetivos de justicia social: la Administración Pública. FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Protección jurídica de los derechos humanos*, p. 59.

Las autoridades han tratado de resolver los problemas de seguridad pública limitando los derechos humanos, lo cual es anticonstitucional y va en contra de la lucha por llegar a establecer un verdadero Estado de Derecho.

### 3.3.4 Caso del Penal de Puente Grande en Jalisco

El 3 de mayo de 1995<sup>125</sup>, a nueve días de haberse llevado a cabo un mitin de los reclusos, en el que solicitaban mejorar las condiciones de sanidad y alimentación, se liberó a siete periodistas que fueron secuestrados en el Penal y que fueron hostigados.

El 4 de mayo, los reclusos se enfrentaron con policías del Estado, quienes los dispersaron y arrinconaron con gases lacrimógenos. Casi controlado el movimiento, llegaron policías de la Procuraduría de Justicia Federal (PJF) al mando del subcomandante José Guadalupe Santiago Dávila, disparando sin ton ni son, causando la muerte de siete reclusos y resultando heridos más de cien.

El caso fue denunciado ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos y ésta realizó la investigación, en la cual se reconoció que el ataque se suscitó cuando el movimiento estaba sofocado. La Comisión emitió la Recomendación 98/95 del 19 de julio de 1995<sup>126</sup> dirigida al Gobernador del Estado de Jalisco, recomendando esclarecer la intervención de la PJF; iniciar investigación administrativa y penal y, en su caso, fincar responsabilidades. También recomendó indemnizar a las familias de los siete reclusos asesinados.

El gobierno contestó negativamente, argumentando que incurriría en delito, porque esos recursos no estaban considerados en el presupuesto.

---

<sup>125</sup> Vid., DELGADO, Alvaro. "Los Funcionarios no le Conceden ni el Valor de una Res a las Vidas de los Reclusos: Mauro González Luna", p. 35

<sup>126</sup> *Idem*

### 3.3.5 Movimientos en Tabasco

El desastre ecológico y la corrupción, son elementos centrales de este movimiento. Desde 1983, la organización "Pacto Ribereño" exigió indemnizaciones por los daños producidos en la zona, bloqueando carreteras y realizando una marcha hacia la capital del Estado. A mitad del camino, fueron detenidos por policías del gobierno que encarcelaron a más de 150 campesinos. Uno de ellos, abogado, logró huir a la Ciudad de México y, después de reunir pruebas, en 1991 solicitó la intervención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El 21 de mayo de 1992, la Comisión emitió la Recomendación 100/92 dirigida al Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología hoy de Desarrollo Social, al Secretario de Salud, al Secretario de Pesca hoy de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, al Director General de Petróleos Mexicanos y al Gobernador del Estado de Tabasco<sup>127</sup>.

Se recomendó dictar medidas pertinentes que evitaran la entrada de agua salina en tierras de cultivo y pesca; realizar los trámites conducentes a la expropiación de las tierras dañadas y por las cuales ya no pudiera hacerse nada; reparar los daños ocasionados e iniciar una investigación a fin de determinar la responsabilidad de los servidores públicos involucrados y, en su caso, se procediera conforme a derecho.

También se recomendó realizar una investigación para evaluar los daños que estaba causando la expropiación y tomar las medidas necesarias para la prevención de la salud.

En el informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos correspondiente al periodo mayo 1994-mayo 1995, aún aparece como parcialmente cumplida, ya que solamente se ha pagado una cuarta parte de las indemnizaciones. En cuanto a la investigación de funcionarios involucrados, ésta fue descartada por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, por

<sup>127</sup> COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. Informe de la Comisión de Derechos Humanos: mayo 1994-mayo 1995, pp. 241-248

no existir elementos que permitieran fincar responsabilidades. Es curioso que nadie estuviera involucrado y que no se ejercieran juicios administrativos contra los responsables. En cuanto a los daños ecológicos, se le dio la vuelta y no se resolvió nada. En lo concerniente a las expropiaciones, solamente se llevaron a cabo cuando los campesinos accedieron a ello.

Disconformes con los resultados y la continuidad de los daños, el 29 de enero de 1996, grupos perredistas bloquearon 29 pozos petroleros en demanda de indemnización por los daños ecológicos ocasionados a la región.

El conflicto se inició con el fraude electoral para gobernador y el derroche de recursos del candidato priista para su campaña; el descontento popular fue enorme dadas las condiciones de pobreza e insalubridad que se viven en la zona.

Aunado a esto, se notificó de los malos manejos de los fondos de PEMEX por el gobierno del Estado, lo que ha ocasionado la demora de las indemnizaciones a los campesinos; asimismo, existe gran cantidad de estragos ecológicos ocasionados por el tratamiento de desechos tóxicos, por parte de PEMEX, que no cumple con las normas mínimas necesarias.

Como si todo eso fuera poco, se presentaron muestras de descontento ante la privatización de la industria petroquímica que se inició en el sudeste.

La reacción del gobierno fue consignar a los campesinos por medio de la violencia.

Actualmente, el caso no ha sido denunciado a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y la pregunta es, ¿por estar involucrada una paraestatal que maneja el Poder Ejecutivo, intervendrá por motu propio? , y si lo hace, ¿de qué manera puede actuar para que sus recomendaciones se lleven a cabo?

## CONCLUSIONES

Resulta paradójico que por un lado se iniciara la política del Estado Neoliberal que busca el adelgazamiento del Estado a través de la venta de las Empresas Paraestatales y que desgraciadamente agudiza las contradicciones sociales y por otro que, en base a ello, se creen organismos, que si bien son en menor número, están vinculados a la administración pública y por tanto la hacen crecer nuevamente.

A principios de la década de los ochenta empiezan a establecerse organismos a nivel estatal que tienen por finalidad la protección de los derechos humanos, más estos organismos no tuvieron gran presencia ni preeminencia. Es así que en el Distrito Federal, a mediados de la década mencionada, surgen dos organismos más que intentan adoptar la figura del Ombudsman de manera más decidida. Estos son la Defensoría de los Derechos Universitarios y la Procuraduría del Departamento del Distrito Federal, cuyo objetivo era la defensa de los derechos universitarios en el primer caso y, humanos en el segundo, frente a actos administrativos.

La ampliación de las actividades derivadas del incremento cualitativo y cuantitativo de la función de la administración pública y la consagración de los derechos humanos a nivel constitucional como garantías individuales, son dos características del constitucionalismo social que ha precisado la delimitación del campo de actividad de los órganos de gobierno y la creación de medios jurídicos que impidan la extralimitación de las actividades estatales en perjuicio de los ciudadanos y sus derechos.



La protección de los derechos humanos corresponde a las autoridades judiciales, administrativas y legislativas, por lo que es una obligación del Estado la protección de éstos.

En respuesta a la demanda social, en vista de la constante transformación en el ámbito internacional y con la idea de demostrar que la administración pública en México tomaba en cuenta los problemas en materia de derechos humanos, en 1990 surge la idea de crear la Comisión Nacional de Derechos Humanos como una institución cuya tarea es la lucha contra la impunidad y asegurar los derechos humanos de los mexicanos y extranjeros que habitan en territorio mexicano, designándola un Ombudsman que si bien cuenta con elementos de ésta, es un organismo de gobierno que adquiere mas bien las características de Comisión.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos no tiene la capacidad por si misma para lograr la transformación global de la sociedad, necesita del apoyo de la sociedad y de las autoridades y servidores públicos para lograrlo.

En México, la creación de un organismo como éste era particularmente difícil si se toma en cuenta la marcada existencia del presidencialismo; pero además, al formar parte del Ejecutivo Federal como parte de la administración pública, dificulta su funcionamiento dado que depende del órgano del cual proviene principalmente la violación de los derechos que se pretenden defender.

Si bien, la Comisión Nacional de Derechos Humanos adopta el modelo de Ombudsman escandinavo y es un complemento del Sistema Judicial Federal, también tiene que ver con las necesidades del Poder Ejecutivo. "Por su dependencia del Poder Ejecutivo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos no puede ser considerada como un verdadero Ombudsman"<sup>128</sup>.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, se preocupa mas por participar en foros internacionales y apoyar las medidas internacionales, que por intervenir en el país y señalar mejoras para la sociedad mexicana.

---

<sup>128</sup> CAMPOS, Dolores. "Ombudsman, una Piedra en el Zapato del Poder", p. 31

Es importante destacar que la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos no viene a sustituir ninguna de las acciones judiciales existentes en el ámbito jurídico mexicano, sino a apoyar las insuficientes acciones del Juicio de Amparo que, si bien es aplicado contra los actos de autoridad que violan la garantías individuales y que obliga a restituir al particular la garantía violada, es desconocido por mucho del personal jurídico. Por otra parte, la enorme cantidad de demandas por las constantes violaciones, han hecho imposible la atención de todos los casos y el Juicio de Amparo ya estaba y continúa rebasado. Actualmente, la misma Comisión ya está rebasada por la falta de autonomía y de credibilidad en sus acciones y por la cantidad de violaciones a los derechos humanos que se presentan todos los días.

Los derechos humanos están plasmados en la Constitución de 1917 en los primeros veintinueve artículos que se conocen como las garantías individuales; actualmente, después de cientos de modificaciones que ha sufrido la Constitución original, solamente se encuentran 27 artículos dedicados a este rubro. Sobre decir que hablar de la Constitución de 1917 es como hablar de la Constitución de 1824, porque con cada sexenio, sufre cambios de acuerdo a cada presidente, por lo que ya no es tan fácil recurrir a ella por el desconocimiento que existe de la última versión.

La reforma al artículo 102 constitucional, tiene como finalidad lograr permanencia de la Comisión así como crear organismos con rango constitucional similares en los Estados. Al analizar las Comisiones Estatales se observó que no tienen ninguna validez, dado que todas sus recomendaciones son manipuladas por sus gobernadores y normalmente impugnadas hacia la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos está integrada a la administración pública, por lo que además de desde un principio pierde credibilidad por parte de la sociedad y muestra desde el principio claros indicios de existencia de impunidad, sobretudo en las altas esferas en las cuales nunca se encuentra responsabilidad. La Comisión, de esta manera, vigilará y recomendará a sus compañeros de la administración pública, pero actuará en nombre del Presidente, siendo así juez y parte.

La impunidad se mantiene sobre todo en las altas esferas, siendo verdaderamente necesario que se imparta justicia, de otra manera la inseguridad en la cual está viviendo el país lo está llevando al nacimiento de un movimiento de aplicación de la justicia por propia mano, lo que resulta peligroso.

La autonomía del organismo es relativa porque únicamente es operativa, esto es técnico-financiera; depende de un órgano que, por lo que se vive, acepta e incluso promueve la impunidad de los miembros de la administración pública hasta ciertos niveles, razón por la cual su desempeño no llega a alcanzar la eficiencia esperada.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos y las Comisiones Estatales se encuentran ubicadas en las capitales de los Estados, por lo que no alcanzan a tener presencia en todos los rincones del país.

En cinco años su expansión fue enorme, constitucionalmente comandada por el Ejecutivo, se creó una burocracia de más de 1,600 elementos y edificios propios para cada organismo. Desde el inicio, estuvo limitada su actuación, quedando excluida de examinar las violaciones políticas y laborales y sin poder para que sus recomendaciones tuvieran carácter vinculatorio. De cualquier manera, la cantidad de violaciones a los derechos humanos existente en el país, provocaron una gran actividad al interior de la Comisión Nacional y de las Comisiones Estatales, que si bien no han abarcado ni el 5% del total de las violaciones que se presentan a diario, el esfuerzo está presente y deben esforzarse por ponerles mayor atención.

El hecho de que la Comisión no tenga competencia en los ámbitos electoral, jurisdiccional, laboral, agrario y ambiental, da lugar a que se presente la impunidad en ellos, ya que la falta de defensa existente en estos ámbitos provoca la violación indiscriminada de los derechos humanos de los mexicanos.

La Comisión de Derechos Humanos tiene como parte de sus objetivos la defensa de los derechos humanos y la difusión y divulgación de éstos; sin embargo, dada la situación económica del país, no cuenta con el apoyo necesario

para lograr este último objetivo e incluso cabría preguntarse ¿hasta dónde conviene al Gobierno que los individuos conozcan sus derechos?.

La difusión de los programas de la Comisión es totalmente ineficiente, por lo que, se analizan a grandes rasgos éstos y se indican las acciones que lleva a cabo la comisión para difundirlos.

La difusión de los derechos humanos sigue siendo la misma que hace cien años, con la diferencia de que ahora existen 31 Comisiones Estatales y una Nacional para realizarla, ¿qué pasa entonces?

Uno de los grandes problemas de la sociedad mexicana es el desconocimiento de sus derechos, de ahí la importancia de la promoción, estudio, divulgación y sobre todo educación en derechos humanos.

Uno de los principales obstáculos para la efectiva vivencia de los derechos humanos es la ignorancia de miles de mexicanos sobre sus derechos fundamentales y sobre todo de las acciones y requisitos para poder exigirlos, lo cual no debe ser una excusa para ser desatendidos por los poderes públicos y dejar en estado de indefensión a los sectores de la población más necesitados.<sup>129</sup>

Es importante inculcar a la sociedad el conocimiento sobre los derechos humanos, explicando que son principios básicos de todo individuo. El Lic. Prent Jacquemin señala: "... los derechos humanos son un conjunto de principios básicos que pueden o deben ser observados en cualquier sociedad humana, cualquiera que sea su filosofía política o principios religiosos".<sup>130</sup>

---

<sup>129</sup> AGUILAR Cuevas Magdalena y Sarre Iñiguez Miguel, COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS: *Simpósio: Los Abogados Mexicanos y el Ombudsman*, p. 103.

<sup>130</sup> PRENT JACQUEMIN, Juan, "La Educación para la Defensa de los Derechos Humanos", COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS: *Experiencias y Perspectivas de los organismos estatales y la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, p. 128

Debido al rezago cultural sobre el conocimiento de los derechos humanos, algunos servidores públicos han declarado que la Comisión Nacional de Derechos Humanos es protectora de delincuentes y sobretodo de narcotraficantes; sin embargo, hay que observar que si bien no ha alcanzado grandes metas, si logró frenar la tortura, al menos, en cuanto a golpes y abusos físicos se refiere.

Las recomendaciones que emite la Comisión no tienen carácter vinculatorio (obligatorio), lo que hace que en la mayoría de los casos sean ignoradas sobretodo cuando van dirigidas en contra de Gobernadores o Secretarios de Estado. Por ejemplo, en 1995 hubo una matanza en Guerrero de la cual se desprendió una recomendación que no ha sido acatada; de igual manera se tiene una gran cantidad de recomendaciones contra las violaciones perpetradas en Chiapas que también han sido ignoradas, están los casos de Oaxaca y de la prisión de Almoloya, etc., en las cuales se realizaron las investigaciones correspondientes, se emitieron recomendaciones y no ha sucedido nada.

Los derechos humanos empiezan a formar parte de los programas de educación, pero tienen poco alcance, debe crearse primero una conciencia de los derechos humanos para que la sociedad conozca de las violaciones a éstos.

Y, si bien, es difícil que la sociedad conozca sus derechos, con mayor razón las acciones o actividades en las cuales interviene la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Por esto es por lo que el comentario de Jorge Carpizo que señala: "Es muy curiosa la reacción de la sociedad frente al Ombudsman, especialmente en aquellas capas sociales en las cuales el nivel de educación no es alto: pretende que el Ombudsman intervenga absolutamente en todos los aspectos, incluidos algunos en que es de sentido común que muy poco o nada puede hacer, como es la resolución de los problemas económicos o políticos"<sup>131</sup>, en lugar de causar gracia debe dar a la Comisión la pauta para emprender con mayor ahínco uno de sus grandes cometidos que es la educación sobre los derechos humanos, la manera en que éstos pueden ser violados y la promoción y divulgación de las acciones en las cuales interviene la Comisión y por las cuales puede presentarse queja.

---

<sup>131</sup> CARPIZO, Jorge. *Reflexiones sobre el ombudsman y los derechos humanos*, p. 16

En los Estados, con la constitucionalización se esperaba impulsar en mayor escala esta culturización, como una de las acciones básicas de las Comisiones para la defensa de los derechos humanos. "Los organismos locales de protección y defensa de los derechos humanos deben impulsar la promoción e información para formar una cultura sobre los derechos humanos, auxiliados por las instituciones educativas del país y de los medios de comunicación masiva"<sup>132</sup>. Sin embargo, este objetivo se ha alcanzado únicamente en una proporción mínima.

Una de las funciones más importantes de la Comisión es la de educar. Por ello debe saber divulgar su obra para que ésta llegue realmente a la sociedad, que ésta sea capaz de conocer mejor sus derechos, así como defenderlos y para que los funcionarios públicos cumplan de manera más eficaz y suficiente con sus obligaciones.

Por estas razones, la Comisión está en peligro de que al no cumplir con sus obligaciones y las funciones para las que fue creada, quede como objeto de aparcamiento, como dice Carpizo: "... el peligro es que se le cree sólo para lucirla, para simular, como pantalla, pero que no se le dote de los elementos necesarios para que realmente pueda funcionar"<sup>133</sup>.

Continúa siendo necesario difundir a mayor escala las actividades de la Comisión, esto es, indicando sus programas, acciones y funcionamiento ya que de esta manera se abre un conducto entre nuestra realidad social y el derecho, entre el gobierno y el gobernado.

Los programas que se realizaron están sujetos a solicitud de los interesados, pero se ignora de su existencia en la mayoría de los casos y por tanto no se difunden.

El programa editorial está sumamente limitado a las grandes acciones que realiza la Comisión, a convencer de su concepción como un Ombudsman, sin permitir el conocimiento de sus actividades y de su estructura, de los tiempos de

---

<sup>132</sup> *Ibid.* p. 32

<sup>133</sup> *Ibid.* p. 10

investigación, de emisión de recomendaciones, de seguimiento (en este rubro se desconocen totalmente las actividades). Pero además, existe una enorme cantidad de publicaciones entre 1990 y 1992, para posteriormente dar paso a publicaciones referentes a estudios sobre el Ombudsman y sobre programas específicos referentes a los derechos humanos, realizados en otros países.

Los tiempos que se lleva la Comisión para la investigación de los hechos, dependiendo de causas desconocidas, varían entre uno y seis meses.

El programa de cómputo que debería manejar una red nacional que permitiera facilitar la comunicación con las Comisiones Estatales y el trabajo con el fin de eficientarlo, no existe. Solamente, a finales de 1995, se inició un sistema red en el interior del edificio sede.

Los problemas no se resuelven fácilmente con políticas que no toman en cuenta la conformación de la sociedad mexicana.

Una de las principales dificultades que plantea la Comisión ha sido la falta de información completa y precisa acerca de su funcionamiento. Se observó que aproximadamente el 50% de las quejas sobre presuntas violaciones a los derechos humanos no son tales, sino diferentes tipos de problemas legales a los cuales la Comisión otorga asesoría legal.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos ha recibido gran cantidad de quejas sobre presuntas violaciones de derechos humanos, emitiendo Recomendaciones que son atendidas por servidores públicos federales, estatales y municipales, más necesita, al mismo tiempo, investigar y realizar Recomendaciones de responsabilidad por violaciones de los derechos humanos en los altos niveles; proveer de garantías absolutas de protección a los derechos políticos cuando se realizan críticas al gobierno e investigar y castigar a quien hace uso de la intimidación.

Ahora bien, para que la Comisión esté en posibilidad de tener éxito, es necesaria la participación social y el cumplimiento del gobierno a las

**Recomendaciones y a la entrega de la información que permita completar las investigaciones.**

La Comisión Nacional de Derechos Humanos debe buscar la manera de difundirse como órgano de apoyo a la ciudadanía y no como otro elemento de corrupción existente en la administración pública, creado para continuar con la impunidad.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos debe tocar las altas esferas las cuales sí cometen violaciones a los derechos humanos, a través del uso de personas contratadas para ello que gozan en la mayoría de los casos de impunidad.

Si bien la Comisión Nacional de Derechos Humanos no puede ser considerada como un órgano inservible o centro de salvaguarda de la impunidad de las autoridades, tampoco es un órgano que haya logrado grandes objetivos.

El hecho de que diferentes individuos y hasta correligionarios de la administración pública le nieguen información y recurran a organismos para la defensa de los derechos humanos extranjeros, debe ser un motivo importante para que la Comisión encuentre la manera de demostrar su eficiencia y credibilidad.

Por esto es por lo que, a pesar de la existencia de la Comisión de Derechos Humanos, la violación de los derechos humanos en México continúa existiendo, pero además se engrandece con las muestras de descontento sociales que son reprimidas permanentemente. Las autoridades de altos niveles siguen teniendo un gran poderío político y económico que las convierte en violadores de los derechos humanos.

Por todas estas razones, existen indicios de que los individuos en lugar de acudir a ella, están solicitando apoyo de las organizaciones civiles internacionales para la defensa de los derechos humanos, principalmente de la Organización Interamericana de Defensa de los Derechos Humanos y de Human Rights Americas Watch.



México se ha caracterizado por ser un país presidencialista, en el que se aplica el poder de manera implacable, no permitiéndose a la sociedad la crítica al gobierno; sin embargo, la sociedad ya empieza a despertar, a protestar, a demostrar su cansancio sobre los abusos de la autoridad que han permitido el enriquecimiento ilícito de una minoría y la pobreza e inseguridad de la mayoría.

Hoy por hoy, dada la situación caótica en la que se encuentra el país, tanto económica, como política y socialmente, se hace indispensable que la Comisión Nacional de Derechos Humanos tenga mayor presencia y verdaderamente presione, a través de la opinión pública, para que sus recomendaciones e investigaciones no queden sin valor.

## PROPUESTAS

Considero que es muy importante que la Comisión deje de llevar a cabo la difusión solamente a solicitud, sino que debe buscar los mecanismos para que se difundan por *motu proprio*, enfatizando las áreas indígenas y campesinas.

El gobierno debería detener toda la ola de violencia a través de políticas, no de imitación de las existentes en los países desarrollados, sino de desarrollo de la sociedad mexicana, de apoyo a la economía de mercado - no para satisfacción de unos cuantos, sino de la mayoría - de seguridad nacional, de apoyo al campo y a la industria.

Debería darse cuenta de que si el Poder Judicial no tiene la libertad para realizar justicia, menos la tiene la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por lo que estamos en un círculo vicioso que ya está dando muestras de dejar de serlo.

La Comisión Nacional debe buscar los mecanismos que le permitan una verdadera autonomía, sobretodo ahora que hay mayor presencia de otros partidos en el gobierno del Lic. Ernesto Zedillo Ponce de León.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

### BIBLIOGRAFICA

- AYALA E., José. *Límites de mercado, límites del Estado*, ed. INAP: México; 1985, s/p.
- BARRAGAN, José. *El laberinto de la ilegalidad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, ed. Crisol: México; 1991, 126 pp.
- BURDEKIN, Brian. *Australia: definición, jurisdicción y poderes de las Instituciones Nacionales*, ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos: México; 1992, 56. pp.
- CAMPOS V., Mónica *Organismos Protectores de los Derechos Humanos: Comisión Nacional de Derechos Humanos*, ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos: México; (s.n.), 1992, 210. pp.
- CANO V., Fernando. *Jornada sobre los derechos humanos en México*, ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos: México; 1991, 95. pp.

---

*Síntesis de dos años de trabajo: junio 1990-julio 1992*, ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos: México; 1992, 27. pp.

CARRILLO, Claudia.

*La Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Administración Pública*. Tesis para la obtención de grado, FCPyS-UNAM: México; 1993, s/p.

CARPISO, Jorge.

*El Presidencialismo mexicano*, ed. Siglo XXI: México; 1978, 240. pp.

---

*¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?*, ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos: México; 1992, 27. pp.

---

*Algunas reflexiones sobre el Ombudsman y la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos: México; 1992, 32. pp.

CARVER, Richard y Paul Hunt.

*Instituciones de derechos humanos en África*, ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos: México; 1992, 70. pp.

CASTILLO G., Beatriz.

*Comisión Nacional de Derechos Humanos*: Tesis para obtener el grado de licenciatura en Derecho, UNAM: México; 1992, 61. pp.

CLAUS, Offe.

*Contradicciones en el Estado de Bienestar*, ed. Alianza Universal: Madrid; 1990. Col. Ciencias Sociales, 309. pp.

CORDERA, Rolando, Carlos Tello et al.

*La desigualdad en México*. ed. Siglo XXI: México; 1984, 334 pp.

DEL VILLAR, Gustavo.

*Sistema de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal*, ed. UNAM: México; pp.10-25.

DÍAZ MÜLLER, Luis.

*Manual de derechos humanos*, ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos: México; 1992, 206. pp.

DURCH, Pablo y Carlos Tello.  
(comp.)

*La polémica de la URSS. La perestroika seis años después*, ed. FCE: México; 1991, 438. pp.

FIX -ZAMUDIO, Héctor.

*Comentarios de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, ed. Porrúa: México; 1995, 106. pp.

---

*Justicia, constitución, ombudsman y derechos humanos*, ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos: México; 1992, s/p

---

*Protección Jurídica de los Derechos Humanos. Estudios Comparativos*, ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México; 1991. Col. Manuales, No.5, 223. pp.

FRAGA, Gabino.

*Derecho Administrativo*, ed. Porrúa: México; 1991, 494. pp.

GONZALEZ P., Luis.

*Derechos humanos, seguridad y narcotráfico*, (s.p.i.): México, 16. s/p.

LABRA, Armando.

*Políticas de Empleo*, ed. UNAM: México; Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, 1986, 41. pp.

LECONA G. Héctor.

*La Comisión Nacional de Derechos Humanos y la eficiencia de sus Recomendaciones*, ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos: México; 1993, 150. pp.

LINDSAY, A.D.

*El Estado democrático moderno*, ed. FCE: México; 1962, 414. pp.

MATOS E., Rafael.

*El Juicio de Amparo contra la Inercia*, ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos: México; 1992, 52. pp.

PICHARDO P. Ignacio.

*Introducción a la Administración Pública*, ed. INAP: México; 1984, vol. I, 349. pp.

PICHARDO P. Ignacio.

*Introducción a la Administración Pública*, ed. INAP: México; 1984, vol. II, 328. pp.

RABASA G., Emilio.

*Vigencia y efectividad de los derechos humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos: México, 1992, 67. pp.

RANGEL G., Eliseo.

*Los derechos humanos en México, institucionalización y perspectivas*. ed. UNAM: México; 1992, 187. pp.

RAMIREZ B., José R.

*Países en Desarrollo y Sistema Internacional*, ed. UNAM: México; 1986, Col. Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, pp. 20-25

RIO LEAL, Armando del.

*La Comisión Nacional de Derechos Humanos, Análisis legal*. ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos: México; (s.n) 1993, 200. pp.

RODRIGUEZ y R.. Jesús.

*Estudios sobre derechos humanos. Aspectos nacionales e internacionales*. ed Comisión Nacional de Derechos Humanos: México; 1990, 228. pp.

ROWAT, Donald.

*The ombudsman, citizen's defender*, ed. George Allen & Unwin Ltd: London; 1966, 348. pp.

SAMANO C., Azucena.

*Estudio jurídico de la PROFECO*, Tesis para obtención de grado: ed. UNAM: México; 1992. 265. pp.

SCHMITT, Carl.

*Teoría de la Constitución*, ed. Alianza: Madrid; tr. Francisco Ayala, 1982, pp. 377.

STACEY, Frank.

*Ombudsmen compared*, ed. Clarendon: Oxford; 1978. 256. pp.

VOLKER G., Lerh.

*Autoritarismo y Desarrollo*, ed. UNAM: México; 1986. Col. Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, 46.pp.

AMNISTÍA INTERNACIONAL.

*Torture in the eighties*, Amnesty International Report: USA; 1981. 427. pp.

ASAMBLEA PERMANENTE DE LOS DERECHOS HUMANOS.

*Educación por los derechos humanos*, 2ª ed. (s.p.i.), 83hh

COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE SONORA .

*¿Qué es la Comisión Estatal de Derechos Humanos?*, ed. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora: México, 1994. 12. pp.

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

*Antología de clásicos mexicanos de los derechos humanos*, ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos: México; 1991. 195. pp.



---

*Hacia una mejor calidad en la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos:: México; 1994, 12. pp.

---

*Los derechos humanos de los mexicanos: un estudio comparativo*, ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos: México; 1991, 215. pp.

---

*Simposio: Los abogados mexicanos y el Ombudsman*, ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos: México; 1992, Simposio, 120. pp.

---

*Documents de travail*, ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos: México; 1992, 28. pp.

UNITED NATIONS.

*Global Outlook 2000: An Economic, Social, and Environmental Prospective*, ed. N.Y. United Nations Publications: N.Y.; may 1990, 340. pp.

## HEMEROGRAFICA

ABURTO, Hilda.

"El sistema político", *El financiero*, México: Año XV, No. 3907, 12 de Diciembre de 1995, p. 30.

ALBARRAN , Gerardo y Alvaro Delgado.

"En Tabasco seguirá la resistencia civil, por la democracia, la justicia y contra la Industria de la corrupción: López Obrador", *Proceso*, México; No. 1006, 12 de Febrero de 1996, pp. 7-13.

ALCOCER V., Jorge.

"Mucha cháchara, poco análisis", *Proceso*, México; No. 951, 23 de Enero 1995, p. 44.

ARIAS F., Marisol.

"La Administración Pública y sus retos (1993-1999)", *Concertación*, Comisión Estatal Electoral del Edo. de México: Toluca Edo. de México; No.7, octubre de 1993, pp. 17-18.

BARTOLOMEI, Ma. Luisa.

"Los derechos humanos desde una perspectiva integral, la lucha contra la impunidad y la transición a la democracia en América Latina ", *Justicia y Paz*, ed. Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Victoria, O.P.", A.C.: México; No. 33 Suplemento, Enero-Marzo de 1994, pp. 236-243.

BELTRAN DEL RÍO, Pascal.

"Zedillo informó de su decisión al mismo tiempo a México y a Washington. 'Esperamos respeto a los derechos humanos: El Departamento de Estado" , *Proceso*, México; No. 954: 13 de Febrero de 1995, p. 7.

CAMPOS, Dolores.

"Ombudsman, una piedra en el zapato del poder" , *MIRA*, México; vol. 2, No. 2, 2 de Diciembre 1991, pp. 25-31

CARTAÑA, Antonio

"Objetivos de la institucionalización del ombudsman, su competencia y forma de acción", *Perfiles Liberales*; ed. Fundación Friedrich Naumann; Bogotá, Colombia; Ed. especial, 1994, pp. 42-44.

DE BUEN L., Nestor.

"El Poder Judicial y los Derechos Humanos", *Gaceta*, ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos; México; 1994, pp. 43-45.

DELGADO, Alvaro.

"Los Funcionarios no le conceden ni el valor de una res a las vidas de los reclusos: Mauro González Luna", *Proceso*, México; No. 1006, 12 de Febrero de 1996, p. 35.

DIAZ, Gloria L. e Ignacio Ramírez.

Guerrero, como Chiapas antes del estallido: marginación y violencia contra comunidades indígenas y campesinas", *Proceso*, México; No 987, pp . 26-27.

- GIL V., Francisco. " Los Fundamentos políticos de la Teoría de la Administración Pública", *Foro Internacional*, ed. COLMEX: México: vol. 33, No. 131, enero-marzo, 1993, pp. 30-53.
- GONZÁLEZ, Ma. Idalia. "Garantías y Derechos Humanos", *Gaceta*, ed. Comisión Nacional de derechos Humanos del DDF: México: No. 11, Noviembre 1994, pp. 30-32.
- GARCIA-PELAYO Y GROSS, Ramón. "Pequeño LAROUSSE Ilustrado", ed. Larousse: México: 1992, 1663. pp.
- LASZLO Ervin. "Tres escenarios para el futuro humano", *Perfiles Internacionales*, México: No. 979, Enero 1994, pp. 1-8.
- MADRAZO, Jorge. "Prospectiva internacional de los derechos humanos", *Gaceta*, ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos: México: No. 55, Enero 1995, pp. 44-49.
- MARTAROLLO, Rodolfo. "Impunidad, democracia y derechos humanos", *Justicia y Paz*, ed. Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Victoria, O.P.", A.C. México: No. 33, Enero-Noviembre 1994, pp. 9-16.
- MENDOZA A. Rubén. "Cambio y crisis", *El Financiero*, México: Año XV, No. 3907: 12 Diciembre 1995. p.46.

PARDO, Ma. del Carmen.

"La Administración Pública en México: su desarrollo como disciplina", *Foro Internacional*: ed. COLMEX. México; vol. 33, No. 131, Enero-Marzo 1993. pp. 30-53.

PRADO VALLEJO, Julio.

"La educación y conciencia de los derechos humanos", *Perfiles Liberales*, ed. Fundación Friedrich Naumann: Bogotá, Colombia; Año 6, No. 28, 1992. pp. 27-31.

PEKIC, Vojo.

"Integración económica en el hemisferio occidental", *Perfiles Internacionales*, México; No. 979, Enero 1994. pp. 26-29.

RAJAN ,M.S.

"La no alineación en un mundo unipolar", *Política Internacional*, México; No. 982, 5 de Marzo 1991, pp. 1-3.

RAMÍREZ, Ignacio.

"Morris Tidball, de Amnistía Internacional completa las críticas del informe sobre México: 'Hay gran trecho entre el discurso oficial y las violaciones de los derechos humanos', *Proceso*, México No. 994, 20 de Noviembre de 1995. pp. 36-39.

---

"La SEDENA entregó a HRWA documentación sobre el Conflicto en Chiapas que había negado a la CNDH", *Proceso*, México; No. 974. 3 de julio de 1995. pp. 14-19.

RODRÍGUEZ L. Amador.

"El Reconocimiento y protección de los derechos en México", *QUORUM*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, México; Año 1, No. 8, Noviembre 1992, s/pemento.

RUZINDANA, A.

"The International Bill of Human Rights and the Ombudsmen", *Ombudsman Journal*, International Ombudsmen Institute: Canadá; No. 10: Canadá; 1992, pp. 123-138.

SORMAN, Guy.

"Los años noventa: choque de culturas", *Política Internacional*, México, No. 979: 20 Enero 1991, pp. 5-7.

VILLAGRAN K., F.

"Los derechos humanos y el principio de no intervención, un planteamiento sobre reglas esclarecedoras y sanciones por violaciones a los derechos humanos", *IIDH*, San José, C.R; vol. 13, Enero-Junio 1991, pp. 87-124.

AMERICAS WATCH COMMITTEE.

"After the introduction of reforms ", *HRWC*, N.Y.:1991, p. 35.

AMERICAS WATCH COMMITTEE.

"Derechos humanos en México. Una política de impunidad?", *HRWC*, N.Y.: 1992.

## AMERICAS WATCH COMMITTEE.

"México: "The New Years Rebellion: Violations of Human Rights and Humanitarian Law During the Armed Revolt in Chiapas" , *HRWA*, N.Y.: vol. 6, No. 3 , Marzo 1 1994, 228. p.

## AMERICAS WATCH COMMITTEE.

"México: Human Rights Watch/Americas writes to President Clinton urging NAFTA Summit on Human Right", *HRWC*, N.Y.: 5(10), october 1993, pp. 2-23.

## COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

"Comisión Nacional de Derechos Humanos", *Gaceta*: ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México; Revista Mensual: 1991.

## COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

"Comisión Nacional de Derechos Humanos", *Gaceta*: ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México; Revista Mensual: 1992.

## COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

"Comisión Nacional de Derechos Humanos", *Gaceta*: ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México; Revista Mensual: 1993.

## COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

"Comisión Nacional de Derechos Humanos", *Gaceta*: ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México; Revista Mensual: 1994.

## COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

"Comisión Nacional de Derechos Humanos", *Gaceta*: ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México; No. 55. Revista Mensual: 1995.

## COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

"Informe Anual mayo 1994- junio 1995", México; 1995.

## COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

"La Situación en Chiapas", *Newsletter*, ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos: México; No. 11, Revista, January 1994, 18. p.

## COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

"La Situación en Chiapas", *Newsletter*, ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos: México; No. 12, Revista, February 1994, 18. p.

## COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

"The intervention of the National Commission for Human Rights in the violent events wich took place on june 28, 1995 in the State of Guerrero, Mexico", *Newsletter*, ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos: México; Revista, 29 July 1995, 18 . p.

## COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

"La Situación en Guerrero", *Newsletter*, ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos: México; Revista, 29 July 1995, 18 . p.

## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.

"La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la Institución del Ombudsman": México; 1986, 79 . p.



## DOCUMENTAL

ALBA, Francisco.

"Población Económica y Social: ¿Conflicto o Convergencia en el Futuro de México?", *Primer Congreso Mexicano sobre Prospectiva: Los futuros de México y el mundo*, ed. Fundación Barros Sierra: México; Septiembre 1994, pp. 1-17.

ALVAREZ DE LARA, Rosa.

*Legislación estatal en materia de los derechos humanos*. ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos: México; 1991, No. 18, Col. Folletos, 45. pp.

DATOR, Jim.

"Sorteando los tsunamis del cambio", *Primer Congreso Mexicano Sobre Prospectiva: Los Futuros de México y el mundo*; ed. Fundación Barros Sierra : México; Septiembre 1994, 25. pp.

HENDERSON, Hazel.

"Escenarios de transición global hacia un desarrollo sustentable". *Primer Congreso Mexicano Sobre Prospectiva: Los Futuros de México y el mundo*; ed. Fundación Barros Sierra México; Septiembre 1994, 16. pp.

REYES H., Federico.

"Política". *Primer Congreso Mexicano Sobre Prospectiva: Los Futuros de México y el mundo*; ed. Fundación Barros Sierra México; Septiembre 1994, 15. pp.

VILLARREAL L., Javier.

"La Relación de las Comisiones de Derechos Humanos y el Poder Judicial" en: Memoria del Coloquio Inaugural *La experiencia de las Comisiones de Derechos Humanos: realidad actual y expectativas*. CDHDF: México; agosto 1994, pp. 124.

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

"Informe Anual mayo 1993- abril 1993 ": México; 1994.

---

"Informe Anual mayo 1994- mayo 1995 ": México; 1994.

---

*Decreto Constitucional, Ley y Reglamento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos: México.; 1993, Reimp. 113. pp.

---

*Experiencias y perspectivas de los organismos estatales de derechos humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos: México; 199, Memoria del Simposio. 193. pp.

---

*Documentos y testimonios de 5 siglos*, ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos: México; 1991, Col. Manuales, No. 9 , 372. pp.

---

*Exposición de motivos del anteproyecto de la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos: México; 1992, 40. pp.

---

***La Experiencia del Ombudsman en la Actualidad***, ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos: México; 1991, Congreso Internacional, 213. pp.

---

***Documents basics***, ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos: México; 199, 40. pp.

COMISIÓN DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL.

***La experiencia de las Comisiones de Derechos Humanos: realidad actual y expectativa.***, CDHDF: México; agosto 1994, Memoria del Coloquio Inaugural, 124. pp.

***Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos***, ed. Editores Mexicanos Unidos, S.A.: México; 2ª Ed.1988, 150. pp.

DIRECCIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL

***La Comisión Nacional de Derechos Humanos***, ed. Dirección General de Comunicación Social: México; 1992, 27. pp.

GOBIERNO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

"Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal", ***Diario Oficial***, Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos: México; 21, 30 de Diciembre 1994. pp. 48-90.

"Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000", ***Cosmopolitan***, ed. Televisa: México; Año 23, No. 7, julio 1995, p. 18-19.

" El Gobierno Mexicano", ed. Gobierno de la Republica: México; 1987, pp30.

**INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

*Seminario Internacional Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública*, ed. INAP: México; jul 1991, Memoria, pp. 29-30.

**OFICIALÍA MAYOR DE SEP**

*La Investigación y las técnicas de análisis administrativo*, ed. SEP/Oficialia Mayor: México; oct 1990, 27. pp.

**PROCURADURÍA SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL**

*Armonía social mexicana*, ed. PSDF: México; 1994, 24. pp.

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

*Concordancias y comentarios del estatuto y del Reglamento de la Defensoría de los Derechos Universitarios*, ed. UNAM: México, 1992, 101, pp.

**VIDEOCASSETTE.**

*Competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos*: México: 1993.

RIVERA T., Arturo. "Neoliberalismo y refuncionalización del Estado mexicano", *Internet*: México; <http://gauss.logicnet.com.mx/jesusp/rev6/rivera.html>, 6. pp.

ROJAS, Mario. "La Masacre de Coyoaca de Benitez", *Internet*: México; <http://www.cam.org/tlahuic/aguasb1.htm>, [aguasb2.htm](http://www.cam.org/tlahuic/aguasb2.htm), [aguasb3.htm](http://www.cam.org/tlahuic/aguasb3.htm).

"Asociación Argentina Pro Derechos Humanos", **Internet:** Madrid, España; Equipo Nizkor, <http://www.derechos.org/nizkor/doc/perez.txt>, p.3.

"Condiciones del subdesarrollo en México", **Internet:** México; <http://esmx.cegs.itesm.mx/estruct/actual/primer/equipos.html>.

"Estadísticas del INEGI 1995", **Internet:** México; <http://www.inegi.gob.mx>.

"Mexican President calls for new probe of police massacre", **Internet:** México; [http://www.nando.net/newsroom/ntn/world/030596\\_28820.html](http://www.nando.net/newsroom/ntn/world/030596_28820.html).

s/a. La Jornada. "Guerrero", **Internet:** México; [http://www.uam.mx/noticias/balance/1996/:enero 96/bs 010405.html](http://www.uam.mx/noticias/balance/1996/:enero%2096/bs%2010405.html).

s/a. La Jornada. "Guerrero", **Internet:** México; [http://www.uam.mx/noticias/balance/1996/:febrero 96/bs 020404.html](http://www.uam.mx/noticias/balance/1996/:febrero%2096/bs%2020404.html).

s/a. La Jornada. "Guerrero", **Internet:** México; [http://www.uam.mx/noticias/balance/1996/:marzo 96/bs 030204.html](http://www.uam.mx/noticias/balance/1996/:marzo%2096/bs%2030204.html).

s/a. La Jornada. "Guerrero", **Internet:** México; [http://www.uam.mx/noticias/balance/1996/:marzo 96/bs 030304.html.#n12](http://www.uam.mx/noticias/balance/1996/:marzo%2096/bs%2030304.html#n12).

s/a. La Jornada. "Guerrero", **Internet:** México; [http://www.uam.mx/noticias/balance/1996/:abril 96/bs 040104.html.#n14](http://www.uam.mx/noticias/balance/1996/:abril%2096/bs%2040104.html#n14).

s/a. La Jornada. "Guerrero", **Internet:** México; [http://www.uam.mx/noticias/balance/1996/:abril 96/bs 040305.html.#n14](http://www.uam.mx/noticias/balance/1996/:abril%2096/bs%2040305.html#n14).

s/a. La Jornada. "Guerrero", **Internet:** México; [http://www.uam.mx/noticias/balance/1996/:abril 96/bs 040405.html](http://www.uam.mx/noticias/balance/1996/:abril%2096/bs%2040405.html).