

54
201



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS
HUMANOS: ANALISIS E IMPACTO EN EL PROCESO
DE RECOMENDACIONES (MAYO 1992-MAYO 1996).**

T E S I S A

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)**

P R E S E N T A :

LUIS ARTURO GONZALEZ NAVA

ASESOR: DOCTOR RICARDO UVALLE BERRONES.



MEXICO, D. F.

1998.

262146

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

CONTENIDO

	Pág.
PROEMIO	1
I.- LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ESTADO MODERNO	4
II.- ANTECEDENTES INSTITUCIONALES DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO	13
A) DE LA INDEPENDENCIA A LA REVOLUCION MEXICANA	13
B) EL CONTEXTO POLITICO, SOCIAL Y DE DEMANDA PUBLICA DE LA CREACION DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	17
III.- LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	21
A) FUNDAMENTO DE CREACION	21
B) SISTEMA ORGANIZATIVO	22
C) ATRIBUCIONES	24
D) PROCEDIMIENTO DE QUEJA Y RECOMENDACIONES	28
IV.- EL PROCESO DE RECOMENDACIONES MAYO 1992 - MAYO 1996	31
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	40
BIBLIOGRAFIA	43

“...y quiero que me perdonen por este día los muertos de mi felicidad...”

(Silvio Rodríguez)

Dedico este trabajo a

Porfirio:

Por tus críticas llenas de sabiduría de la vida, por brindarme dentro de todo tu apoyo de amigo.
Principalmente por ser mi padre.

María Lucrecia:

Porque con tu callada manera de ser me enseñaste la virtud de la mesura, que no de la claudicación de lo que uno cree.
Por sobre todo, por ser mi madre.

Alma Rosa, Rosario, Beatriz, Lina y Fernando:

Porque de cada uno de ustedes he aprendido la vida, los quiero hermanos.

Mirella:

Porque estuviste en el momento preciso de mi vida.
Porque nuestra relación ha estado llena de amor, alegría, tristezas y enojos.
Porque eres mi esposa.

Edna Fernanda y Daniela Emilia:

Mis gotitas de rocío, que son la esencia de mi vida.
Mis hijas.

Rubén, Rodrigo y Octavio:

Por su apoyo siempre desinteresado.
Mis cuñados.

Rubén David, Leonardo Daniel, Renata, Eduardo y Jimena:

Por sus risas y Llantos.
Mis sobrinos.

El Doctor Ricardo Uvalle Berrones:

Porque con sus enseñanzas, devolvió en mí el espíritu crítico-objetivo que debe tener el Administrador Público.
Porque tuvo la gentileza de asesorar la elaboración de este trabajo

El Licenciado Eduardo López Figueroa:

Por el gran apoyo que siempre me has brindado.
Por dejarme aprender de ti y porque tus consejos y comentarios tienen repercusión en mi vida profesional y personal.

El Licenciado Francisco Hernández Vázquez:

Por sus enseñanzas siempre importantes en campo profesional.
Por haberme permitido tener su confianza.

El Licenciado Noé Pérez Bello:

Por sus comentarios siempre valiosos, para el buen desarrollo de este trabajo.

El Licenciado Enrique Varas Gómez:

Por no haber perdido la confianza en mi y por su amistad siempre sincera.

Los Licenciados Alma Iglesias González y Miguel Ángel Márquez Zárate:

Por dedicar parte de su tiempo, siempre valioso en la revisión de este trabajo.

La Licenciada María de Lourdes Salinas González:

Por tu grandiosa amistad y por tu apoyo en silencio siempre solidario.

Nabor Alberto, Sara Patricia, Ana María, Edith, Eduardo y Humberto:

Por aferrarnos a lograr este objetivo profesional.

Luz María y Ana Lilia:

Por ser parte de esta historia, donde quiera que estén.

Antonio, Ángel, Eloisa, José Luis, Julieta, Germán, Josefina, Edith, Dama y Martín.

Mis amigos de la vida.

El Licenciado Fernando Lome Cruz:

Por tu apoyo desinteresado.

PROEMIO

La lucha por el reconocimiento, la preservación y el efectivo aseguramiento de los derechos humanos es hoy en día un tema que se encuentra presente en los ámbitos políticos, sociales y culturales del Estado moderno.

El avance de la civilización, hasta la formación de un Estado moderno, entendido éste a partir del predominio de la voluntad del individuo para asociarse y así crear al Estado en el cual el establecimiento y protección de los derechos del hombre, sean las normas fundamentales que contienen tales derechos.

Para efectos de este estudio, se entiende la institucionalización de los derechos humanos en la etapa en que el Estado moderno, deja de ser un Estado absolutista, es decir, ha dejado de funcionar en razón de una sola persona y para sólo una persona.

A partir de este momento, los derechos humanos en tanto que principios generales, son y serán reconocidos y recogidos por el Estado mediante la acción de los parlamentos y congresos y se reflejarán en los textos de las leyes. El Estado no crea los derechos humanos sino los reconoce, los precisa, fija su extensión y sus modalidades; además, establece los mecanismos y procedimientos para su adecuada tutela y conservación.

De este modo, los derechos humanos son innatos a la persona, han estado presentes a lo largo de la evolución social y con independencia de las formas características de cada organización del Estado.

La Administración Pública es la encargada de proporcionar los servicios públicos para el bienestar de la sociedad, incluida la protección de los derechos humanos. Su creciente desarrollo de estructuras llevan al servidor público a generar conductas que violan los derechos del hombre consagrados en una Constitución, de ahí que en la actualidad sean creados organismos encargados de la protección de los derechos humanos.

Estos organismos tienen una fuerza moral plasmada en la emisión de sus recomendaciones que señalan los hechos que presumiblemente violan las instituciones públicas.

Para fines de exposición, el trabajo se estructura del modo siguiente: el primer apartado estudia la institucionalización de los derechos humanos en el Estado moderno; el segundo, analiza los antecedentes institucionales de los derechos humanos en México y el contexto político, social y de demanda pública en que nace la Comisión Nacional de Derechos Humanos; el tercero, analiza las atribuciones que tiene la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de que manera a trabajado a lo largo de cuatro años en la protección de esos derechos, sus procedimientos, así como la explicación de una de sus tareas principales, la formulación de recomendaciones a autoridades presumiblemente responsables de violar derechos humanos; el cuarto apartado, explica las tareas de la Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones, área

adscrita a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, durante el periodo comprendido de mayo de 1992 a mayo de 1996, en cuanto unidad administrativa encargada de verificar el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la citada Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Por último, se formulan las conclusiones y recomendaciones.

I. LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ESTADO MODERNO

El tema de los derechos humanos es de recurrencia cotidiana, en virtud de la importancia que reviste hoy en día como parte del quehacer del Estado. La institucionalización de los derechos humanos, sus alcances, su relación frente al Estado y su incorporación en las Constituciones, son los aspectos que se explicarán en este primer apartado.

El Renacimiento es la etapa en la que el hombre empieza a dejar atrás la comprensión teológica de la vida, la explicación de las cosas tiene su fundamentación en la razón. El hombre del renacimiento razona, categoriza y se explica su actividad, ha dejado atrás la interpretación de la vida desde el punto de vista religioso.¹

A partir de esta etapa, el ser humano no solamente se conformará con lo que sabe, sino por el contrario, se interrogará lo que existe “El Renacimiento es el movimiento que produce y divulga el conocimiento científico y humanístico. Es el periodo donde la vuelta a los clásicos griegos implica que el humanismo recobra su vitalidad y razón. Una razón que permite comprender y transformar al mundo por los caminos del laicismo. Puede decirse que es una época donde

¹ “...un tipo particular de razón: la razón científica y matemática. Con ello quiero indicar que no es en los siglos XVI y XVII que aparece el uso de la razón. De hecho las grandes construcciones teológicas de la Edad Media eran verdaderas catedrales racionales, pero se trataba de una razón al servicio de las verdades reveladas, mientras que el racionalismo a que me refiero se trata de la razón autónoma que conoce la naturaleza y que utiliza preferentemente procedimientos matemáticos”. Abelardo Villegas, *El Liberalismo*, p. 3.

el conocimiento se impulsa con los elementos cuantitativos que proporcionan las matemáticas y la física.²

El curso de la vida no se explica en la influencia de lo divino o de lo milagroso, la vida del ser humano puede ser perfectible en tanto se tenga dominio de las técnicas que el Renacimiento ha dejado ver, nada queda al azar ni a la casualidad.

Por otra parte, el reacomodo de grupos sociales, proyectará a aquel, que es propietario de capital; como un grupo con una nueva concepción de entender la vida.

El descubrimiento de las leyes naturales y sociales, serán el testimonio de que los individuos pueden vivir de acuerdo con ellas y que son la evidencia de que pueden influir en el curso de la misma, no se acepta ni el fatalismo, ni la resignación que se desprendía de las explicaciones teológicas.

En este sentido, el Estado moderno, aparece como una entidad con existencia relativa respecto de la sociedad y de los hombres, esto es, el Estado moderno es el órgano del poder social, por encima de la sociedad y de los aspectos, religiosos, políticos y culturales.

La existencia autónoma del Estado moderno, tiene en la actividad económica privada la parte clave de apoyo: "Lo que denota la vida del hombre moderno,

² Ricardo Uvalle Berrones, *Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal*, p. 22.

lo que la realiza y la colma es su actividad económica privada, que se da, en cuanto privada, como actividad autónoma de las demás esferas de la vida social, como asunto exclusivamente *individual*. Pueden variar sus formas, puede variar su fortuna, y hasta sus circunstancias: su realidad es la misma, *actividad puramente privada*, por tanto, que en cuanto es privada está ya separada de antemano de la actividad social.”³

Este hecho es determinante, en el pasado el vínculo de lo privado y lo público se consideraba como una forma natural, derivado de una acción divina, por lo que el hombre consideraba que las formas de relación con los demás tenían un carácter preestablecido. En el Estado moderno las relaciones se dan a través de relaciones voluntarias.

Por ello, “La nueva organización política aparece de inmediato como una ‘consociación’, como una sociedad que ya no es el simple agregado natural de los hombres, sino como el resultado de un ‘acuerdo de voluntades’, del ‘contrato social’, convertido en el instrumento por medio del cual los hombres modernos, cada uno considerado como una *potestad* en sí misma, deciden organizar el Estado civil. Lo que ya se demostraba en los hechos, en el acto de cambio, se refrenda en la esfera de la organización política: los hombres están dotados de una voluntad y su voluntad constituye el lazo de unión a través del cual y *solamente* a través del cual organizan libremente la sociedad.”⁴

³ Arnaldo Córdova, *Sociedad y Estado en el mundo Moderno*, p. 20.

⁴ *Ibid.* p. 28.

Los fines del Estado moderno, son caracterizados por ser socialmente necesarios y políticamente irremplazables, la seguridad, el bienestar y el disfrute de lo que los individuos tienen, se reconoce institucionalmente cuando el interés general es preservado con el poder superior del Estado.

“Consecuentemente el estado de la era moderna es el Estado Liberal también conocido como Estado de Derecho, mismo que organiza su poder a través de las constituciones escritas, las cuales consagran los derechos del hombre.”⁵

La característica fundamental del Estado de derecho es que reconoce los derechos del ciudadano, así, “Los ciudadanos quedan provistos de derechos de participación política, las leyes sólo se consideran válidas cuando cuentan a su favor con la presunción, garantizada por vía de participación democrática, de que expresan un interés general y de que, por tanto, los afectados tendrán que poder asentir a ellas. Esta exigencia es satisfecha mediante un procedimiento que liga la legislación a procesos de decisión parlamentaria y a la discusión pública.”⁶

Del hombre racional se pasa directamente a la concepción de la sociedad como algo organizado racionalmente, en contraposición al diseño divino del mundo, una sociedad que al mismo tiempo un contrato, un acuerdo de

⁵ Ricardo Uvalle Berrones, *Op. cit.* p. 68.

⁶ Jürgen Habermas. *Teoría de la acción comunicativa* (T. II), p. 509, citado por Ricardo Uvalle Berrones, en *Los nuevos Derroteros... Op. cit.* pp. 68-69.

voluntades, una sola voluntad general, pues la voluntad aparece al mismo tiempo como la manifestación social por excelencia del hombre que se ha autonomizado a través de la razón, por ello “El Estado deja de ser aquella comunidad en la que la vida privada de los individuos era un elemento secundario, porque la vida misma de los individuos se mezclaba con la vida del Estado... Ahora a la vida del Estado se escinde de la vida privada..., se convierte en una esfera autónoma y separada del resto. Es ahora, y no antes, cuando el Estado se transforma en un poder por encima de ella.”⁷

El Estado moderno deja de ser el interés de una persona, para erigirse como el representante del interés general.

Por tanto, la voluntad general⁸ es la única que podrá dirigir las fuerzas del Estado, según el fin de su institución que es el bien común; pues si la oposición de los intereses particulares ha hecho necesaria la creación de las sociedades, en el acuerdo de estos mismos intereses lo que ha hecho posible, es lo que hay de común en esos diferentes intereses lo que constituye el vínculo social, y, si no hubiera algún punto de coincidencia en todos los intereses, no podría existir ninguna sociedad.

⁷ Arnaldo Córdova, *Op. cit.* p. 38.

⁸ Jean-Jacques Rousseau, señala la voluntad general como la común conservación y el bienestar general. véase Jean-Jacques Rousseau, *El Contrato Social*, p. 149.

Ante el surgimiento del Estado moderno, basado en la igualdad política a través de un contrato social,⁹ se puede entender el porque se institucionalizan los derechos fundamentales en el Estado moderno, en el que por primera vez se proclama la igualdad del hombre y su salvaguarda.

La Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, aprobada el 26 de agosto de ese año señala en su preámbulo “LOS REPRESENTANTES DEL PUEBLO FRANCÉS, constituidos en Asamblea Nacional, comprendiendo que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre son la sola causa de infelicidad pública y de la corrupción del Gobierno, han resuelto exponer en una declaración solemne los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre, a fin de que esta declaración, constantemente presente para todos los miembros del cuerpo social, les recuerde sus derechos y sus deberes; a fin de que los actos del poder legislativo y del poder ejecutivo, pudiendo en todo instante ser comparado con el objeto de toda institución política, sean mayormente respetado, y a fin de que las reclamaciones de los ciudadanos, fundadas desde ahora en principios

⁹La forma de asociación que defina y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes...La cláusula de este contrato es una sola, a saber: la enajenación total de cada asociado con todos sus derechos a la comunidad entera, porque, primeramente, dándose por completo cada uno de los asociados, la condición es igual para todos; y siendo igual, ninguno tiene interés en hacerla onerosa para los demás”. Jean-Jacques Rousseau, *El Contrato social*, Libro I, cap. VI, citado por Abelardo Villegas, en *El Liberalismo*, p. 9.

simples e incontestables, tiendan siempre al mantenimiento de la Constitución y a la felicidad de todos.”¹⁰

Integrada por 17 artículos, la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, considera las bases éticas y utilitarias a la concepción de los derechos humanos, porque los derechos y libertades son necesarios para la vida buena en una sociedad buena, destacan de ellos: el derechos a la igualdad de todos los hombres; el objeto de la sociedad política es la conservación de los derechos naturales, siendo estos, la libertad, la seguridad y la resistencia a la opresión; la soberanía reside en la nación; la libertad como aquello que no dañe a los demás; la prohibición de acciones nocivas a la sociedad; la ley como la expresión de la voluntad general.

La Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, al ser proclamada por una asamblea nacional,¹¹ marcó el rompimiento del poder autocrático del rey divinizado, de hoy en adelante el rey no será más “el Estado.”¹²

¹⁰ Cristine Fauré, *Las declaraciones de los derechos del hombre de 1789*, p. 11.

¹¹ “La crisis gubernamental (en Francia) brindó una oportunidad a la aristocracia y a los parlamentos. Pero una y otra se negaron a pagar sin la contrapartida de un aumento de sus privilegios. La primera brecha en el frente del absolutismo fue abierta por una selecta pero rebelde Asamblea de Notables, convocada en 1787 para asentir a las peticiones del gobierno. La segunda, y decisiva, fue la desesperada decisión de convocar a los Estados Generales...Así, pues, la revolución empezó como un intento aristocrático de recuperar los mandos del Estado. Este intento fracasó por dos razones: por subestimar las intenciones independientes del tercer estado- la ficticia entidad concebida para representar a todos los que no eran ni nobles no clérigos, pero dominada de hecho por la clase media y por desconocer la profunda crisis económica y social que impelia a sus peticiones políticas”. E. J. Hobsbam. *Las Revoluciones Burguesas*, V. I, p. 113.

¹² Esta frase del “Estado soy yo”, es atribuida al rey Luis XIV. *Nueva Enciclopedia Temática*, T. 9 p. 372.

Este hecho marcó la quiebra en la unicidad del poder que el rey ejercía sobre la población: Nacen las primeras declaraciones de derechos y garantías individuales y la idea de los derechos naturales. La libertad, la igualdad, la seguridad y la propiedad se convierten en los derechos fundamentales del hombre.

La Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano tiene un principio individualista, considera al individuo como objeto esencial y único de la protección del Estado y de sus instituciones jurídicas.

Respecto a los derechos humanos, habrá que señalar que existen dos corrientes de pensamiento que han explicado sus orígenes: el iusnaturalismo¹³ y el positivismo.

El iusnaturalismo señala que la persona humana tiene valores inherentes y que la norma jurídica sólo se limita a consagrar en los ordenamientos legales, los derechos humanos los posee naturalmente el ser humano, son anteriores y están por encima de toda legislación escrita y de acuerdo entre gobernados; son derechos que la sociedad civil no tiene que otorgar, sino que reconocer y sancionar como universalmente válidos, y que ninguna necesidad social pueda autorizar o abolir, ni desdeñar, ni siquiera momentáneamente.

¹³ "El Derecho natural está compuesto por el conjunto de principios fundamentales de carácter moral o axiológico que sirve de principio a las instituciones de todo Derecho Positivo. Un mismo principio puede servir de fundamento a las más variadas instituciones jurídicas". Miguel Villoro Toranzo, *Introducción al Estudio del Derecho*, pp. 43-44.

Señala esta corriente que el hombre no fue hecho para el Estado, sino el Estado para el hombre.

El positivismo, señala que los postulados del derecho deben de basarse en la investigación científica; en la razón.

Esta concepción, considera que los derechos humanos vienen dados por la ley, si un derecho no esta dado por la ley, no es derecho.

Por ello, para efectos de este estudio los derechos humanos son: *“...aquellas facultades y prerrogativas inherentes a la persona humana, que le corresponden por su propia naturaleza, indispensables para asegurar su pleno desarrollo dentro de una sociedad organizada, mismos que deben ser reconocidos y respetados por el poder público o autoridad, debiendo ser garantizados por el orden jurídico positivo.”*¹⁴

¹⁴ Mireille Roccatti, *Los Derechos Humanos y la Experiencia del Ombudsman en México*, p.19.

II. ANTECEDENTES INSTITUCIONALES DE LOS DERECHOS

HUMANOS EN MEXICO

A) DE LA INDEPENDENCIA A LA REVOLUCION MEXICANA

En el año de 1808, en México existe una gran efervescencia por la recepción de las ideas liberales, fundadas mayoritariamente en el racionalismo cartesiano de finales del siglo XVIII, estas ideas provienen de pensadores como Montesquieu, Benjamín Constant y Jeremías Benthan.

No es extraño, que las ideas de igualdad y libertad sean proclamas, para el inicio de la guerra de independencia en México y que, en ese sentido el cura Miguel Hidalgo y Costilla y más específicamente José María Morelos y Pavón proclamara la igualdad y respeto a los derechos fundamentales del hombre.¹⁵

El 24 de agosto 1821, tras la firma de los tratados de Córdoba, que en lo esencial plasmaron lo pactado en el Plan de Iguala; Don Juan de O'Donojú y Agustín de Iturbide, firmaron la independencia de México, después de 300 años de dominación española.

¹⁵ El 14 de septiembre de 1813, José María Morelos y Pavón proclamó los Sentimientos de la Nación o también llamados 23 puntos dados por Morelos para la Constitución, dentro de lo que se pueden destacar: "1o. Que la América es libre e independiente de España y de toda otra nación, gobierno o monarquía, y que así se sancione, dado al mundo las razones; 5o. La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella el legislativo, ejecutivo y judicial, eligiendo las provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad; 12o. Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indulgencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto; 13o. Que las leyes generales comprenden a todos, sin excepción de cuerpos privilegiados, y que éstos sólo lo sean en cuanto el usos de su ministerio; 14o. Que para dictar una ley se discuta en el Congreso, y decida a pluralidad de votos". Jesús Rodríguez y Rodríguez (compilador) *Antología Clásicos Mexicanos de los Derechos Humanos de la Conquista a la Independencia*, pp. 184-186.

A partir de la Constitución de 1824 y ante el enfrentamiento de las fuerzas conservadoras y liberales, las condiciones políticas y económicas del país entran en una situación de precariedad, con lo que las bases jurídicas que regulaban al conjunto de la nación que impedían la conformación de un grupo político que diera forma al Estado, es decir, entre la lucha política de conservadores y liberales, la definición de la libertad del individuo proclamada en Francia, no se hacía posible en México, en ese sentido no se podría decir que existiera un Estado que se proclamara defensor y protector de los derechos del hombre, en virtud de que estaba a merced de las facciones que se encontraban en el poder. De esta situación y “...de estos devaneos por el poder, el Estado mexicano difícilmente consolidaría su carácter unificador, por consiguiente, el marco normativo se veía desprotegido de una marco de referencia nacional, ya que la legislación suprema se encontraba en etapas de vigencia sumamente breves y accidentadas en su aplicación.”¹⁶

No obstante lo anterior, algunas disposiciones gubernativas, favorecieron la protección de los derechos humanos, como el caso del Decreto del Congreso del Estado de San Luis Potosí que en marzo de 1847, estableció la Procuraduría de los Pobres, dicha procuraduría se ocupaba de la defensa de las personas desvalidas, denunciando ante las autoridades respectivas y pidiendo pronta e inmediata reparación sobre cualquier exceso.

¹⁶ Arturo Pontifes Martínez y Daniel Poblano Chávez, *Los Derechos Administrativos del Hombre y del Ciudadano, (Posibilidades de aplicación en México)*, p. 80.

La Constitución de 1857, refrendará la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789 de la Revolución francesa, sentando los precedentes de que habrían de continuarse en el Estado mexicano hasta nuestros días, “No obstante lo avanzado de las disposiciones jurídicas señaladas, con el porfirismo, diversas garantías institucionales tanto en favor de los gobiernos locales como en materia de derechos humanos se quedaron simplemente en la letra.”¹⁷

La erradicación de la dictadura y el establecimiento de los principios de la no reelección, fueron las banderas políticas del movimiento revolucionario, misma que fueron asumidas por un movimiento de masas que apreciaba en ese momento la oportunidad de rebelarse frente a los sojuzgamientos.¹⁸

La Constitución de 1917, como producto de la primera revolución social¹⁹ del siglo XX, destaca un nuevo enfoque para el reconocimiento de un derecho de

¹⁷ *Ibid.* p. 81.

¹⁸ “Durante el porfirismo existió inquietud social; a pesar de que las huelgas estaban legalmente prohibidas, hubo alrededor de 250...En el Manifiesto del Partido Liberal del 10. de julio de 1906, se sintetizaron las demandas sociales de aquel entonces.

En dicho manifiesto, firmado entre otros por Ricardo y Enrique Flores Magón y Manuel Sarabia, se exigían, entre múltiples aspectos, varios de carácter social: jornada máxima de trabajo de ocho horas, salario mínimo suficiente para llevar una vida digna, reglamentación del trabajo a domicilio, prohibición de trabajo a menores de catorce años...El Plan de San Luis, de Madero, prometió la restitución de los terrenos de que habían sido injustamente despojados los pequeños propietarios, en su mayoría indígenas...En noviembre de 1911, Emiliano Zapata expidió el Plan de Ayala, cuya columna vertebral era su pensamiento de que *la tierra es de quien la trabaja*, pero como ella estaba en manos de unos cuantos que la habían usurpado, la misma se les expropiaría...En diciembre de 1914, Carranza, en Veracruz, adicionó el Plan de Guadalupe. El plan político se convirtió en social, en él se autorizaba a Carranza para dictar leyes y acuerdos con la finalidad de satisfacer las necesidades económicas, sociales y políticas del país.” Jorge Carpizo. *Derechos Humanos y Ombudsman*, p. 33.

¹⁹ “...hasta entonces el derecho constitucional y las Constituciones eran estrictamente políticas; es decir, organizaban el poder político y le imponían limitaciones. A partir de la Constitución mexicana de 1917, el caudal de la vida social penetró a las Constituciones para abrir la era del *constitucionalismo social* y asegurar al máximo nivel jurídico que todo hombre tiene derecho a llevar una vida con un mínimo de satisfactores económicos, sociales y culturales. *Ibid.* p. 35.

tipo social, que globalizaba en un carácter genérico a todo el conjunto de instancias e individuos de la sociedad en materia tales como el trabajo y los derechos del sector campesino para acceder a la posesión de tierras bajo un régimen de usufructo, concretado en la institución del ejido.

Si bien es cierto que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se caracterizó por proclamar no solamente la protección de aquellos derechos fundamentales del hombre sino garantizar además los derechos de carácter social, éstos no siempre fueron parte de la defensa del Estado mexicano.

Las dos décadas siguientes al inicio de la revolución se vieron caracterizadas por la violencia sea esta étnica, política, religiosa y social, mismas que tuvieron su desenlace con la formación del Partido Nacional Revolucionario, por parte Plutarco Elías Calles y la solución de los conflictos con la iglesia.²⁰

Movimientos como el ferrocarrilero y el de 1968, pondrán de manifiesto que el Estado mexicano, no fue acorde con la proclama y defensa de los derechos fundamentales del hombre.

Dichos movimientos serán el embrión que genere una nueva concepción del quehacer del Estado mexicano, es decir, que permitiera una mayor

²⁰ "Todas estas luchas tenían un origen ideológico de fondo: la querrela entre la concepción sonorenses de la Revolución (centrada en el progreso económico promovido por el Estado, orientada hacia la propiedad privada, antirreligiosa y simpatizante, en cierta medida, del fascismo) y la concepción cardenista (centrada en la justicia social tutelada por el Estado, orientada hacia la propiedad colectiva, proclive a adoptar dogmas socialistas y simpatizante, hasta cierto punto, del comunismo). Enrique Krauze. *La Presidencia Imperial (Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996))*, p. 20.

participación de la sociedad en la actividad estatal, lo que llevará a demandar la creación de organismos protectores de derechos humanos.

B) EL CONTEXTO POLITICO, SOCIAL Y DE DEMANDA PUBLICA DE LA CREACION DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Los antecedentes institucionales de los derechos humanos, hasta antes de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se contextualiza dentro del desarrollo histórico del Estado moderno, toda vez que en la creación de ese Estado concurren la necesidad de asegurar una convivencia sana y ordenada en favor de la sociedad.

En el entendido que el Estado tiene como objetivo supremo asegurar que los fines del bien común sean cumplidos. El Estado no es el bien común, sino un medio eficaz para preservarlo, salvaguardarlo y velar porque no sea quebrantado.

Por ello, puede considerarse como una actividad propia del Estado de bienestar que permitió establecer arreglos sociales, políticos e institucionales, a fin de lograr el bien común de la sociedad, pero sin la participación de ésta última, y sí por el contrario haciendo crecer su infraestructura administrativa desproporcionadamente y sin atender en gran medida las demandas sociales.

“Frenar la improductividad estatal, reestructurando sus cometidos sociales y económicos, así como su basta estructura administrativa, son las demandas

más recurrentes en momentos en los que los límites del estado tocan fondo. Se toma conciencia de que el papel del estado debe reorientarse para reactivar la sociedad y la economía de situaciones como la inflación, recesión, improductividad y desgaste de una forma de estado que, como es el Estado de bienestar, llega a las fronteras de su eficacia, así como de su expansión organizativa y funcional.”²¹

Así, se desplegaron esfuerzos a nivel estatal e incluso municipal, en la defensa de los derechos humanos, tal es el caso de la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos de Nuevo León (1979); La Procuraduría de Vecinos del Municipio de Colima (1983); La Procuraduría para la Defensa de los Indígenas en Oaxaca (1986); una similar en el Estado de Guerrero (1987); La Defensoría de los Derechos Universitarios de la Universidad Nacional Autónoma de México (1985) y la Procuraduría de Protección Ciudadana de Aguascalientes (1988).

La Dirección General de Derechos Humanos, de la Secretaría de Gobernación, creada mediante disposición reglamentaria de 13 de febrero de 1989, cuyo fin era proponer los programas en materia de derechos humanos que permitieran su cumplimiento y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, creada por Decreto Presidencial el 6 de junio de 1990, como órgano desconcentrado de la

²¹ Ricardo Uvalle Berrones, *Op. cit.* p. 85.

Secretaría de Gobernación y que sustituía en sus funciones a la Dirección General señalada.

Con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos el Estado mexicano reconoció que el problema de la violación a los derechos humanos había alcanzado niveles de gravedad.²²

Los Organismos No Gubernamentales²³, así como los medios de comunicación hicieron evidente los abusos de las autoridades principalmente de los cuerpos policiacos, ya fuesen de nivel federal o estatal.

En ese sentido podría decirse que la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se vio como un intento de mitigar y contrarrestar el descrédito gubernamental dentro y fuera del país.²⁴

Otro aspecto es el relativo al hecho de que la comunidad internacional había puesto especial énfasis en los derechos humanos y exigía a los gobiernos su respeto irrestricto. Derechos que llegaron a formar parte de las agendas de

²² Basta recordar el homicidio de la doctora Norma Corona, defensora de los derechos humanos, quien fue asesinada en la ciudad de Culiacán, en el Estado de Sinaloa en el año de 1990. Véase los informes semestrales primero, segundo, tercero, cuarto y primer anual de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

²³ "Las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs). Son organizaciones que tienen fuerza moral, conciencia cívica y política de servicio...La importancia de las ONGs replantea las relaciones entre el gobierno y la sociedad. En este sentido, el renglón de los servicios públicos se caracteriza por una cooperación que nace en los ámbitos público y privado". Ricardo Uvalle Berrones, *Op. cit.* pp. 98-99.

²⁴ "La política exterior de México -señala el informe de Américas Watch publicado en 1990- desvía la atención respecto de los abusos que ocurren en el interior del país, pues el gobierno mexicano es altamente sensible respecto de su imagen, tanto nacional como internacional. Siendo un defensor tradicional de la no intervención en los asuntos internos de otros países, también se esfuerza por crear la impresión de ser una nación respetuosa de los derechos humanos al defenderlos en los foros internacionales, cuidando su imagen de ser una nación que da refugio a los opositores políticos de gobiernos represivos." Derechos Humanos en México, una política de impunidad. Estados Unidos, 1990, citado por Jorge Luis Sierra Guzmán en *La Comisión Nacional de Derechos Humanos: Una visión no gubernamental.* p. 52.

negociaciones internacionales en materia de comercio y crédito externo. Si en el exterior se hablaba de violaciones a los derechos humanos e impunidad, la imagen y la legitimidad del gobierno mexicano quedaba en entredicho.²⁵

Por otra parte, las comisiones internacionales de derechos humanos cuestionaban el quehacer en esta materia por parte del gobierno mexicano, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió recomendaciones al gobierno mexicano a raíz de las elecciones celebradas en 1986 en los estados de Chihuahua y Durango, cuya legislación electoral no posibilitó el ejercicio íntegro de los derechos políticos.

Así, también las instituciones de crédito internacional exigían al gobierno mexicano la adopción de medidas protectoras de los derechos humanos como parte de las nuevas políticas de contratación de empréstitos internacionales.²⁶

²⁵ "Ante todo, el colapso del socialismo como modelo de desarrollo ha dado lugar a que el liberalismo económico y el libre comercio se hayan establecido como los únicos parámetros para evaluar la gestión de los distintos gobiernos en el aspecto económico. En el futuro, los países que no se ajusten a la ortodoxia del liberalismo económico y del libre comercio puedan estar seguros de que no gozarán del apoyo de las grandes potencias ni de los organismos económicos internacionales. En consecuencia, tratándose de países en desarrollo, su aislamiento o falta de ortodoxia liberal en materia económica los hundirá más rápidamente en el atraso y la pobreza." Mario Ojeda Gómez. *El Cambiante contexto internacional a finales del segundo milenio, en Hacia un tratado de libre comercio en América del Norte*, p. 18.

²⁶ "En más de un sentido puede afirmarse que la perspectiva de firmar un Tratado de Libre Comercio ha constituido un detonante que ha obligado a una revisión de la actividad económica de los distintos grupos y sectores de la sociedad y, a la vez, un acicate para alcanzar mayores niveles de eficiencia y productividad." Herminio Blanco. *Naturaleza y alcance del Tratado de Libre Comercio, en Hacia un tratado de libre comercio en América del Norte*, p. 49.

"...el 8 de agosto de 1990, en Washington, en el marco de la VIII Reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos. Las autoridades comerciales coincidieron en recomendar a sus presidentes, iniciar negociaciones formales para un Tratado de Libre Comercio entre México y Estados Unidos, de conformidad con las leyes y procedimientos de cada uno de los países. Jaime Zabludovsky, *El proceso de negociación del tratado de libre comercio, en Hacia un tratado de libre comercio en América del Norte*, p. 176.

III. LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

A) FUNDAMENTO DE CREACION

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, nace bajo un contexto marcado por presiones motivadas por el deterioro creciente de las garantías individuales, sociales y políticas, y en el umbral del inicio formal de las negociaciones de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos de América y Canadá.

Es un reclamo de la sociedad civil, originado de la necesidad de una mejor y transparente impartición de justicia, así como de una profunda exigencia social de evitar la impunidad de los servidores públicos.

El 6 de junio de 1990, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se crea como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, responsable de promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa a los Derechos Humanos.

“Con este propósito se instrumentó los mecanismos necesarios de prevención; atención y coordinación que garantizan la salvaguarda de los derechos humanos de los mexicanos y de los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional.”²⁷

El 29 de junio de 1992, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ley que le otorga

²⁷ Diario Oficial de la Federación. *Decreto del 6 de junio de 1990.*

carácter de órgano descentralizado, con personalidad jurídica propia y patrimonio propio lo que significa que tiene plena autonomía,²⁸ técnica, operativa y financiera, además de no quedar sujeta a la ley de entidades paraestatales.

Organismo descentralizado en tanto que fue creada por la Ley del Congreso de la Unión; tiene personalidad jurídica propia y patrimonio propio; su objeto es la prestación de un servicio público: protección, observancia, promoción y divulgación de los Derechos Humanos.

B) SISTEMA ORGANIZATIVO

La Comisión Nacional de Derechos Humanos esta integrada por un Consejo y su Secretario Técnico, el Presidente, el Secretario Ejecutivo, hasta cinco Visitadores Generales, los visitadores adjuntos y el personal profesional, técnico y administrativo, cada uno con funciones específicas dentro de la organización de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El Consejo, es un órgano colegiado integrado por 10 miembros de la sociedad, designados por el Ejecutivo Federal, el Senado o comisión permanente del congreso, para ello es necesario que los propuestos sean mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos y que en su mayoría no ocupen cargos o comisiones dentro de la administración pública federal.

²⁸ “La autonomía de la CNDH, como la de cualquier otra institución de servicio descentralizada, consiste en el conjunto de atribuciones que definen su competencia para crear y aplicar sus propias normas con base en la Constitución Política de México y ahora en su propia ley.” Emilio Rabasa Gamboa. *Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos en México (Análisis jurídico de la Ley de la CNDH)* p. 29.

El Consejo define los lineamientos de actuación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y aprueba su Reglamento Interno.

El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es designado por el Ejecutivo Federal y aprobado por el Senado; sus principales funciones son aprobar y emitir recomendaciones, enviar el informe anual al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal, celebrar acuerdos base de coordinación y convenios con autoridades, organizaciones e instituciones de o para la defensa de los derechos humanos, realizar propuestas generales para la mejor observancia de los derechos humanos del país.

De lo anterior, se desprende que la Comisión Nacional de Derechos Humanos es el órgano responsable de vigilar el acatamiento de las normas que consagran los derechos humanos, constitución, acuerdos y tratados internacionales suscritos por México.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos conoce de la violación a los derechos humanos cuando en un mismo hecho hubiesen participado ya sea autoridades federales como estatales. Le corresponde conocer en segunda instancia de las inconformidades en contra de los organismos estatales.²⁹ No

²⁹ Con las Reformas al apartado B del artículo 102 de la Constitución Política Mexicana, se estableció la obligación por parte de las Legislaturas de los Estados, así como de los gobiernos estatales, de crear organismos de protección de Derechos Humanos en cada una de la Entidades Federativas del país, la cuales tendrán competencia para conocer de las violaciones a los Derechos Humanos cometidas por autoridades locales. Cuando se trate de una presunta violación que por su importancia trascienda el interés de la Entidad Federativa e incida en la opinión pública nacional, por la gravedad del caso, la Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá facultad de atracción.

tiene competencia en actos y resoluciones de autoridades electorales³⁰, en resoluciones de carácter jurisdiccional,³¹ en conflictos de carácter laboral.³²

C) ATRIBUCIONES

La Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos señala como sus atribuciones las siguientes:

“I. Recibir quejas de presuntas violaciones de Derechos Humanos;”³³

“II. Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de Derechos Humanos los siguientes casos:

a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;”³⁴

PERIODO	QUEJAS				TOTAL
	FEDERAL	ESTATAL	FED./EST.	OTROS	
MAYO 1992-MAYO 1993 ³⁵	842	1,777	126	34	2,779
MAYO 1993-MAYO 1994 ³⁶	1,367	1,074	186	211	2,836
MAYO 1994-MAYO 1995 ³⁷	1,780	356	157	60	2,353
MAYO 1995-MAYO 1996 ³⁸	2,197	252	200	11	2,660

³⁰ La Comisión Nacional de Derechos Humanos no puede revisar el funcionamiento y las decisiones de los organismos y las autoridades electorales, esto es, convertirse en una instancia de apelación. Ampliar la competencia de la Comisión Nacional para atender estos asuntos significaría politizar un órgano que tiene una función técnica.

³¹ La Comisión Nacional de Derechos Humanos no es un tribunal de alzada o de última instancia, capaz de modificar las determinaciones de los jueces, si así fuera la Comisión Nacional atentaría contra la decisión de la división de poderes. Sólo podrá conocer de casos tal y como lo establece el artículo 80 de la Ley que dice En los términos de esta ley, sólo podrán admitirse o conocerse quejas o inconformidades contra actos u omisiones de autoridades judiciales, salvo las de carácter federal, cuando dichos actos u omisiones tengan carácter administrativo, La Comisión por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo.

³² La Comisión Nacional de Derechos Humanos no puede ni podría intervenir entre un trabajador y un patrón, al ser el último de los mencionados un particular, dado que los particulares no incurrir en violación a Derechos Humanos sino, en todo caso cometen delitos.

³³ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Decreto Constitucional, Ley y Reglamento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, p. 19.

³⁴ *Ibid.* p. 19.

³⁵ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe Anual Mayo 1992- Mayo 1993*, p. 362.

³⁶ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe Anual Mayo 1993- Mayo 1994*, p. 548.

³⁷ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe Anual Mayo 1994- Mayo 1995*, p. 547.

³⁸ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe Anual Mayo 1995- Mayo 1996*, p. 559.

Como puede observarse los servidores públicos de la esfera federal son los que más han incidido en la violación a los derechos humanos, de acuerdo a las quejas presentadas por la sociedad.

“b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas”.³⁹

La incidencias de quejas por probables responsabilidades de violaciones a los Derechos Humanos de características graves a descendido, un ejemplo de ello son las quejas recibidas por hechos de tortura que de 246 al inicio de la labores de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en el informe anual correspondiente al periodo mayo 1995-mayo 1996 se reportaron solamente 59. Por el contrario, existen quejas que han ido en aumento, ejemplo de ello son las quejas por negligencia médica que de 82 en el periodo mayo 1993-mayo 1994, pasaron a 486 quejas en el periodo mayo 1995-mayo 1996.

Puede observarse con esto que la queja va teniendo un viraje, toda vez que a partir de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos las

³⁹ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Decreto Constitucional, Ley y Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, p. 20.

quejas en su mayoría incidan en la protección de la vida del ciudadano y que actualmente las quejas inciden en la petición de mejores servicios públicos.

“III. Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos;”⁴⁰

PERIODO	TOTAL DE RECOMENDACIONES EMITIDAS
MAYO 1992-MAYO 1993:	260
MAYO 1993-MAYO 1994:	267
MAYO 1994-MAYO 1995:	141
MAYO 1995-MAYO 1996:	116
TOTAL:	784

FUENTE: INFORMES ANUALES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

“IV. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las Entidades Federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución Política.

V. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de Derechos Humanos a que se refiere la fracción anterior, y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta ley;”⁴¹

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid.

-
- “VI. Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita;
- VII. Impulsar la observancia de los Derechos Humanos en el país;
- VIII. Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los Derechos Humanos;
- IX. Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e internacional;
- X. Expedir su Reglamento Interno;
- XI. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de Derechos Humanos;
- XII. Supervisar el respeto a los Derechos Humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país;
- XIII. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos;

XIV. Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de Derechos Humanos;

XV. Los demás que le otorguen la presente ley y otros ordenamientos legales”.⁴²

D) PROCEDIMIENTO DE QUEJA Y RECOMENDACIONES

El procedimiento para presentar una queja por presuntas violaciones a derechos humanos, ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, puede iniciarse por la presentación directa en la Comisión Nacional o de oficio. Las quejas pueden ser presentadas por cualquier persona, aunque no se ella la directamente afectada, en este caso el que presenta la queja se le denomina quejoso y el afectado será el agraviado.

La queja deberá ser presentada por escrito, auxiliando a quien no lo puedan hacer así. La Comisión Nacional de Derechos Humanos no recibe quejas anónimas, de ahí que las quejas contengan el nombre de la persona que la presenta y los datos que hagan posible su localización.

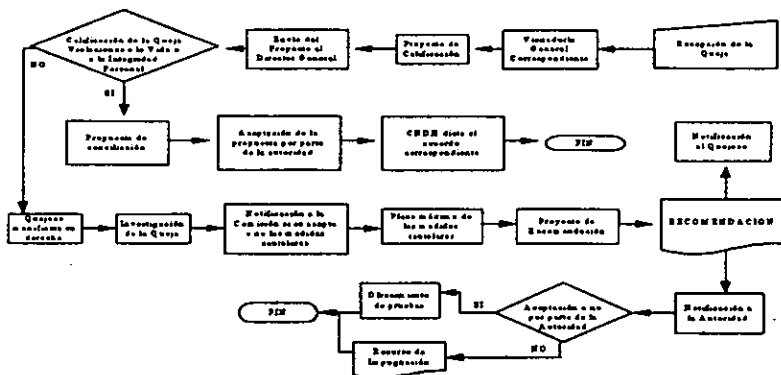
La acción de presentar una queja ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de ninguna manera afecta el ejercicio de otros derechos o medios de defensa.

Al recibir una queja la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la examina y califica como ya lo he señalado en párrafos precedentes, si la Comisión no

⁴² *Ibid.* pp. 19-21.

es competente, se lo hace saber al quejoso o agraviado y, en todo caso, se le orienta jurídicamente; si tiene competencia abre un expediente, solicitando un informe a la autoridad señalada como responsable de la violación a derechos humanos, la que dispondrá de 15 días para contestar al requerimiento señalado, de no hacerlo se le envía un segundo recordatorio y de no contestar nuevamente se tendrán por ciertos los hechos materia de la queja, salvo prueba en contrario.

El proceso que sigue la queja es el siguiente:



FUENTE: COORDINACION GENERAL DE SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES

Concluida la investigación, en la que se reúnen los elementos de prueba de la existencia de una violación a los derechos humanos, se emite una recomendación que estará fundada en la documentación y pruebas que obren en el expediente.

Las recomendaciones no tienen un carácter obligatorio, su fuerza es de carácter moral, que a través de la sociedad y de los medios de comunicación

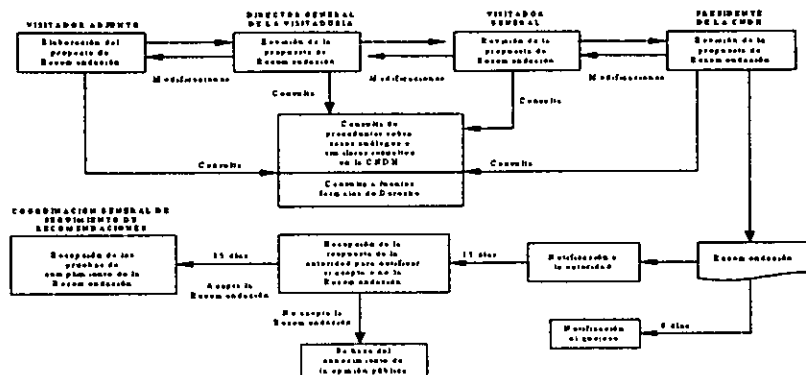
ejercen ante la autoridad probable responsable de la violación a derechos humanos.

Una vez que se emite una recomendación, es difundida por los medios de comunicación, así también por la Gaceta que mensualmente publica la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Las autoridades tienen la obligación de comunicar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en un término de 15 días hábiles siguientes a la notificación de la recomendación, si la aceptan o no, de presentar pruebas del cumplimiento de la Recomendación dentro de los 15 días siguientes, contados a partir del vencimiento del término de que disponía para responder sobre la aceptación.

En caso contrario, la Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene la libertad de manifestar públicamente que la recomendación no fue aceptada o cumplida en su totalidad por la autoridad probable responsable de violación a los derechos humanos.

El procedimiento que sigue la recomendación es el siguiente:



FUENTE: COORDINACIÓN GENERAL DE SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES

IV. EL PROCESO DE RECOMENDACIONES

MAYO 1992- MAYO 1996

Antes de entrar al tema del seguimiento de Recomendaciones, es preciso mencionar el contexto de nuestro objeto de estudio en este apartado. Se ha analizado las vertientes que la presentación de una queja ante la Comisión Nacional de Derechos puede tener, se ha dicho acerca de la no competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; que en caso de serlo tendrá la obligación de orientar jurídicamente al quejoso o agraviado, en caso de tener competencia se integrará un expediente y se iniciará una investigación al través de la solicitud de información a la autoridad o servidor público probable responsable de violación a derechos humanos. De dicha investigación se desprenden dos aspectos, si los hechos no son considerados graves se establece una conciliación o amigable composición con la autoridad responsable de violación a derechos humanos, con el objeto de llegar a resarcir al quejoso o agraviado en su derechos presumiblemente violados; si por el contrario la autoridad no responde a la petición de informes o el hechos es grave, la Comisión Nacional de Derechos Humanos expide recomendaciones públicas autónomas no obligatorias para la autoridad.

En ese sentido la expedición de recomendaciones es lo que configura la esencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pero veamos las

características que presentan las recomendaciones a) son recomendaciones, por tanto no son obligatorias para la autoridad, b) son autónomas y c) son públicas.

Ante dichas características, se dice que la Comisión Nacional de Derechos Humanos no tiene una razón de ser, en tanto que, no obliga a la autoridad probable responsable de violación a derechos humanos al cumplimiento de sus recomendaciones, pero analicemos las razones que se esgrime en contrario.

Si una recomendación fuese obligatoria, es decir, que coercitivamente pudiera imponerse a la autoridad, sería todo menos una recomendación, toda vez que, la imperatividad y la coercitividad son atributos de las decisiones judiciales, es decir, se trataría de sentencias y si la Comisión Nacional de Derechos Humanos dictara sentencias, dejaría de ser un organismo protector de los derechos humanos y sería en todo caso un tribunal, lo que quebrantaría el orden constitucional mexicano.

Las recomendaciones deben ser autónomas, esto es, ninguna autoridad o persona podrá señalar su sentido, dado que como se ha señalado su expedición tiene su fundamento en las evidencias de brida la investigación a través de aportación de información que se lleva a cabo.

De ahí que las recomendaciones sean públicas, es decir, que la sociedad a través de los medios masivos de comunicación conozca las probables

violaciones a derechos humanos, que hubieren cometido autoridades de las esferas federal, estatal o municipal, en su caso. Aspecto, este importante, en virtud de que en la medida que las recomendaciones se conozcan la sociedad podrá exigir el cumplimiento de la misma.

Así, la expedición de las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, debe ser visto no como un acto público de censura, sino por el contrario como una acto de colaboración hacia la autoridad que ayuda a corregir errores, perfeccionar normas, conductas y actitudes; que busca en todo caso impedir la impunidad, fortaleciendo a la autoridad para que pueda cumplir eficientemente las funciones que las leyes le asignan.

En ese sentido, el artículo 140 del Reglamento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos establece que: “Una vez expedida la Recomendación, la competencia de la Comisión Nacional consiste en dar seguimiento y verificar que ella se cumpla en forma cabal. En ningún caso tendrá competencia para intervenir con la autoridad involucrada en una nueva o segunda investigación, formar parte de una Comisión Administrativa o participar en una Averiguación Previa sobre el contenido de la Recomendación”.⁴³

Desde la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se hizo evidente la necesidad de una oficina que se encargara de dar seguimiento a las

⁴³ Ibid. p. 103.

acciones emprendidas por la autoridad destinataria de recomendaciones para dar cumplimiento a las mismas.⁴⁴

Anteriormente, el seguimiento de recomendaciones se realizaba a través de las Visitadurías Generales, cuyas funciones principales son las de recibir, admitir o rechazar las quejas e iniciar la investigación de la misma.

En el mes de enero de 1992, se crea formalmente la Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones, dependiente directa de la Presidencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.⁴⁵

En sus inicios la Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones estuvo conformada por un Coordinador General que delegaba indistintamente en tres abogados el análisis y registro de la documentación recibida de las autoridades destinatarias de recomendaciones.

En febrero de 1993, la Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones, asume el compromiso de llevar a cabo el seguimiento de

⁴⁴ "ARTICULO 35.- para el despacho de los asuntos que directamente corresponden a la presidencia de la comisión nacional, esta contará con el apoyo de las dependencias siguientes :(. . .); IV. Una Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones." Ibid p. 64.

⁴⁵ La Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones, tiene como funciones: "ARTICULO 43.- La Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones tendrá a su cargo las siguientes funciones: I. Registrar en una base de datos automatizada cada una de las Recomendaciones expedidas por la Comisión Nacional; II. Registrar en la misma base de datos los informes respecto de la aceptación, en su caso, de las Recomendaciones y los concernientes a los avances que se de en su cumplimiento; III. Informar al Presidente de la Comisión Nacional sobre el avance en el cumplimiento de cada una de las Recomendaciones, hasta que se consideren totalmente cumplidas; IV. Preparar los proyectos de informes que el Presidente de la Comisión Nacional deba enviar a las autoridades, sobre el estado que guarde el cumplimiento de cada una de las Recomendaciones; V. Solicitar informes adicionales a las autoridades a quienes se dirigió una Recomendación, a fin de que precisen datos o aporten otros elementos para poder evaluar el grado de cumplimiento; VI. Informar a las quejas que los soliciten respecto del cumplimiento de las Recomendaciones correspondientes; VII. Coordinar su trabajo de evaluación del cumplimiento de las Recomendaciones con los Visitadores Generales y los adjuntos que hubiesen preparado los proyectos respectivos y solicitar a éstos, en su caso, la práctica de diligencias que fueran necesarias a fin de verificar la información recibida y VIII. Las demás que al efecto establezca el Presidente de la Comisión Nacional". Comisión Nacional de Derechos Humanos, Ibid. p. 70.

las recomendaciones, lo que significaba que la Coordinación General, sería la unidad encargada de proporcionar al Presidente, a las áreas de la Comisión Nacional, a las autoridades y a los quejosos o agraviados, la información derivada del seguimiento de recomendaciones.⁴⁶

Así, se señala a las recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento parcial, aquellas que habiendo sido emitidas fueron aceptadas por la autoridad destinataria de la misma, pero que en su cumplimiento sólo han realizado parte de las acciones sugeridas.

Ejemplo de lo anterior, es cuando se recomienda el inicio y determinación de averiguaciones o procedimientos administrativos en relación a los hechos presuntamente violatorios de derechos humanos y la autoridad a informado sólo su inicio y no su determinación, en este sentido la Comisión las considera aceptadas, con pruebas de cumplimiento parcial.

Las recomendaciones en tiempo de ser contestadas; son aquellos documentos que se encuentran dentro del tiempo que señala la Ley y el Reglamento Interno de la Comisión Nacional (15 días), para que la autoridad conteste si es o no de aceptar la recomendación.

⁴⁶ "ARTICULO 139.- La Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones, al realizar esta función, reportará el estado de las Recomendaciones de acuerdo con las siguientes hipótesis: I.- Recomendaciones no aceptadas; II.- Recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento total; III.- Recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento parcial; IV.- Recomendaciones aceptadas, sin pruebas de cumplimiento; V.- Recomendaciones aceptadas, con cumplimiento insatisfactorio; VI.- Recomendaciones aceptadas, en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento; VII.- Recomendaciones en tiempo de ser contestadas; VIII Recomendaciones aceptadas cuyo cumplimiento reviste características peculiares". Ibid, p. 102.

Recomendaciones aceptadas, sin pruebas de cumplimiento; son aquellas en que la autoridad destinataria de recomendación, sólo ha manifestado su aceptación.

No obstante lo anterior, la Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones, tendrá que hacer y presentar al Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pronunciamientos respecto de las demás hipótesis sobre el grado de cumplimiento de las recomendaciones.

La Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones, tiene como último fin informar al Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuando una recomendación debe considerarse como totalmente cumplida, en ese sentido, la situación que guardaban la recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos es la siguiente:

<u>Recomendaciones</u> ⁴⁷	<u>Total</u>
emitidas	1,053
no aceptadas	25
aceptadas, con pruebas de cumplimiento total	695
aceptadas, con pruebas de cumplimiento parcial	344
aceptadas, sin pruebas de cumplimiento	2
aceptadas, con cumplimiento insatisfactorio	13
en tiempo de ser contestadas	9
aceptadas, en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento	7

⁴⁷ Comisión Nacional de Derechos Humanos. Informe Anual mayo 1995-mayo 1996. p. 539.

Para la Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones su objeto de trabajo de acuerdo al cuadro que antecede son las 344 recomendaciones que se encuentran aceptadas, con pruebas de cumplimiento parcial y la suma de aquellas señaladas bajo los rubros de aceptadas, sin pruebas de cumplimiento; en tiempo de ser contestadas y aceptadas, en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento, cuyo total es de 18.

Para llevar a cabo sus tareas, la Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones tiene un sistema integral de información que permite llevar el seguimiento puntual de las acciones reportadas por las autoridades en el cumplimiento de las recomendaciones. Este sistema brinda información relativa al tipo de violación desde el punto de vista jurídico, en que hubiese incurrido la autoridad para que le fuese remitida una recomendación; el total de recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos; el total de recomendaciones por destinatario de las mismas.

Basta decir, que durante el periodo de estudio, se emitieron 545 recomendaciones.

La Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones a partir de 1992, llevó a cabo una serie de reuniones, denominadas regionales, con el objeto de escuchar de la autoridad destinataria de recomendaciones los motivos que no permitieran el cumplimiento total de aquellas.

“A partir del año de 1992, cuando se creó la Coordinación General del Seguimiento de Recomendaciones, este Organismo Nacional ha llevado a cabo siete reuniones regionales de seguimiento del cumplimiento de Recomendaciones con una duración de 240 horas de trabajo; se analizaron 978 Recomendaciones y se contó con la asistencia de 270 funcionarios. Asimismo, se han efectuado tres reuniones con representantes de autoridades federales, con la asistencia de 63 funcionarios.”⁴⁸

Es importante destacar que la Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones presentó al Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos nueve⁴⁹ informes, que se dieron a conocer cuatrimestralmente sobre el cumplimiento total de recomendaciones, de acuerdo a lo establecido por el Reglamento Interno, en esos informes se dio cuenta del cumplimiento total de 362⁵⁰ recomendaciones.

Durante el lapso que comprende esta investigación, la Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones, también presentó al Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos informes sobre el grado de avance en el cumplimiento total de las recomendaciones, informes que se vieron reflejados en los correspondientes anuales de Mayo 1992- Mayo 1993; Mayo 1993 - Mayo 1994; Mayo 1994 -Mayo 1995 y Mayo 1995-Mayo 1996.

⁴⁸ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe Semestral junio-diciembre de 1996 (Consideraciones sobre 2379 días de la Labores de la CNDH)*, p. 23.

⁴⁹ *Ibid.* p. 23.

⁵⁰ *ibid.* p. 23.

El seguimiento de las recomendaciones es una de las partes fundamentales del quehacer de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, al atender esta actividad, se valoran las actitudes y aptitudes que toma la autoridad destinataria de recomendaciones para su cumplimiento. El documento en si representa una prueba fehaciente de violación a derechos humanos, lo que pretende es que la autoridad observe sus procedimientos de impartición de justicia, que revalore las acciones de los servidores públicos encargados de procurarla.

El seguimiento de recomendaciones no es el trámite más en el procedimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es el elemento que permitirá saber y decir que la autoridad a cumplido y satisfecho al quejo o agraviado.

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

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

1. Los derechos humanos, en cuanto institución universal son reconocidos y protegidos por las Constituciones y la capacidad del poder estatal.
2. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, es el organismo encargado de proteger y salvaguardar los derechos del ciudadano, con base en los valores constitucionales que, en el caso de México, responden al proyecto de forjar una sociedad justa.
3. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, a través de la emisión de recomendaciones, procura que el poder del Estado no incurra en prácticas de impunidad, arbitrariedad y deshumanización; y que, los ciudadanos, tengan confianza en las instituciones políticas y administrativas del propio Estado.
4. Las recomendaciones, como el instrumento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, permite que los derechos de los ciudadanos sean objeto de una agenda institucional, es decir, que sean salvaguardados con criterio civilizado, protector y justo.
5. La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo de contrapeso para evitar que el poder arbitrario vulnere la dignidad de los ciudadanos.

6. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, es una instancia comprometida con la vigencia plena, formal y real de los derechos humanos pues de ese modo, la vida ciudadana tiene como garantía la existencia de un poder público encargado de procurar formas más civilizadas de convivencia.

7. El contexto político y social del surgimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es caracterizado por la falta de credibilidad en las instituciones de impartir justicia, derivado esto del desproporcionado crecimiento de la administración pública, que genera corrupción. A nivel mundial, la inserción del Estado Mexicano al ámbito global financiero, a través de la firma de un tratado de libre comercio con Estados Unidos de Norteamérica y Canadá.

RECOMENDACIONES

1. La Comisión Nacional de Derechos Humanos deberá promover ante las instancias correspondientes a las reformas necesarias para que el cumplimiento de las recomendaciones, no sólo se cumplan de acuerdo a los procedimientos legales de cada entidad federativa, sino que se procure siempre la resarción de los derechos humanos del quejoso o agraviado.
2. La Comisión Nacional de Derechos Humanos deberá promover más la cultura y respeto a los derechos humanos, para que la sociedad no se quede con la idea de la defensa de delincuentes.
3. La Sociedad y los grupos sociales que demandaron la creación de un organismo protector de los Derechos Humanos, deberán encauzar sus fuerzas de presión no a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sino por el contrario a la autoridad destinataria para el cumplimiento cabal y total de las recomendaciones.
4. Las recomendaciones que emita la Comisión de Derechos Humanos, tendrán que contener no sólo la responsabilidad imputable al servidor público y las medidas sugeridas para que de acuerdo a las leyes respectivas sea sancionado e incluso se le siga un procedimiento de carácter penal, sino que incluyan la reparación del daño al quejo o agraviado.
5. Las recomendaciones que emita la Comisión Nacional de Derechos, deberán contener en sus investigaciones no sólo las acciones que de acuerdo a la legislación corresponda, sino que deberán contener también los aspectos de carácter social que llevan a la violación de derechos humanos.

BIBLIOGRAFIA

1. Aguilar Cuevas, Magdalena, **El Defensor Ciudadano (Ombudsman)**, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991.
2. Cámara de Diputados LV Legislatura, **Crónica de la Reforma al Artículo 102 Constitucional en Materia de Derechos Humanos**, México, Comisión de Régimen Interno de Concertación Política, Instituto de Investigaciones Jurídicas Legislativas, 1992.
3. Carpizo Mcgregor, Jorge, **Algunas reflexiones sobre el Ombudsman y los Derechos Humanos**, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992.
4. Carpizo Mcgregor, Jorge, **Derechos Humanos y Ombudsman**, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993.
5. Comisión Nacional de Derechos Humanos, **Anteproyecto de la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos**, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1989.
6. Comisión Nacional de Derechos Humanos, **Decreto Constitucional, Ley y Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos**, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992.
7. Comisión Nacional de Derechos Humanos, **Informe anual mayo 1992-mayo 1993**, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993.
8. Comisión Nacional de Derechos Humanos, **Informe anual mayo 1994-1995**, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994.
9. Comisión Nacional de Derechos Humanos, **Informe anual mayo 1995-mayo 1996**, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1996.
10. Comisión Nacional de Derechos Humanos, **Gaceta No. 51 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos**, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994.

-
11. **Comisión Nacional de Derechos Humanos, Gaceta No. 52 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994.**
 12. **Comisión Nacional de Derechos Humanos, Gaceta No. 57 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994.**
 13. **Comisión Nacional de Derechos Humanos, Gaceta No. 47 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994.**
 14. **Díaz Müller, Luis, Manual de Derechos Humanos, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991.**
 15. **Elisentadt, S.N., Modernización: Movimientos de protesta y cambio social, Amorrortu, 1972.**
 16. **Herrendorf, Daniel E. (compilador), Clásicos de los Derechos Humanos: libro tercero: Teoría general y política de los derechos humanos, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992.**
 17. **Hobswam, E.J., Las Revoluciones Burguesas Vol. I, México, Ediciones Quinto Sol.**
 18. **Huntington, Samuel P., El orden político en las sociedades en cambio, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1990.**
 19. **Krauze, Enrique, La Presidencia Imperial (ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)), México, Tusquets Editores, 1997.**
 20. **Madrazo, Jorge, Temas y Tópicos de Derechos Humanos, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1995.**
 21. **North Douglass C., Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.**

-
22. Pontifes Martínez Arturo y Poblano Chávez Daniel, **Los Derechos Administrativos del Hombre y del Ciudadano (posibilidades de aplicación en México**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 1993.
 23. Rabasa Gamboa, Emilio, **Vigencia y efectividad de los Derechos Humanos en México (análisis jurídico de la Ley de la CNDH**, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992.
 24. Rangel Gaspar Eliseo, **Los derechos humanos en México**, México, Fundación Mexicana, cambio XXI, 1994.
 25. Reyes Heróles, Jesús, **El liberalismo mexicano**, T1, México Fondo de Cultura Económica, 1982.
 26. Reyes Heróles, Jesús, **En busca de la razón del Estado**, México, Porrúa, 1981.
 27. Roccatti, Mireille, **Los Derechos Humanos y la Experiencia del Ombudsman en México**, México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 1996.
 28. Rodríguez y Rodríguez, Jesús (compilador), **Antología Clásicos Mexicanos de los Derechos Humanos de la Independencia a la Constitución vigente**, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991.
 29. Rousseau, Jean Jacques., **El contrato social**, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1975.
 30. Schmitt, Carl, **Teoría de la Constitución**, México, Editorial Nacional, 1970.
 31. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, **Hacia un Tratado de Libre Comercio en América del Norte**, México, Porrúa, 1991.
 32. Sierra, Jorge Luis (Coordinador), **La Comisión Nacional de Derechos Humanos (Una visión No Gubernamental)**, México, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., 1992.

-
33. Uvalle Berrones, Ricardo, **Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal**, Toluca, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
 34. Villegas, Abelardo, **El Liberalismo**, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986.
 35. Villoro Toranzo, Miguel, **Introducción al Estudio del Derecho**, México, Porrúa, S.A., 1966.
 36. Zermefio, Sergio, **La sociedad derrotada (El desorden mexicano del fin de siglo)**, México, Siglo XXI, 1997.

REVISTAS

Instituto Nacional de Administración Pública, Revista de Administración Pública Edición especial en Memoria del Maestro Gabino Fraga, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.