

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**“LOS ORGANISMOS PÚBLICOS  
DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO:  
DE LA PROCURADURÍA DE LOS POBRES A LA CNDH”**

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA**

**Presenta:**

**MARGARITO CLAVELLINA SOTELO**

**Directora de tesis:**

**DRA. GLORIA RAMÍREZ HERNÁNDEZ  
2006**

**México, D. F., Junio de**



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.

A mi esposa *Roxana*  
y a mis hijos *Diego* y *Marcos*:  
por todas las horas de ausencia bien comprendidas.

Que este trabajo que concluí animado por ustedes,  
sirva a la vez de estímulo para el logro exitoso de sus estudios.

# INDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN .....	p. 6
--------------------	------

## **Primera parte**

---

<b>CONCEPTO Y FUNDAMENTACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS .....</b>	<b>p. 18</b>
--	--------------

<b>1. Contexto histórico en el que surgen los derechos humanos .....</b>	<b>p. 19</b>
--	--------------

<b>2. Teorías de fundamentación de los derechos humanos .....</b>	<b>p. 22</b>
---	--------------

2.1. Fundamentación marxista .....	p. 23
------------------------------------	-------

2.2. Fundamentación comunitarista .....	p. 24
---	-------

2.3. Fundamentación iusnaturalista .....	p. 25
--	-------

2.4. Fundamentación utilitarista .....	p. 27
--	-------

2.5. Fundamentación constructivista .....	p. 30
---	-------

2.6. Fundamentación historicista .....	p. 31
--	-------

<b>3. Concepto de derechos humanos .....</b>	<b>p. 37</b>
--	--------------

<b>4. Clasificación de los derechos humanos .....</b>	<b>p. 39</b>
---	--------------

## **Segunda parte**

---

<b>ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO .....</b>	<b>p. 41</b>
--	--------------

<b>1. El Ombudsman .....</b>	<b>p. 42</b>
------------------------------	--------------

1.1. Concepto .....	p. 42
---------------------	-------

1.2. Su nacimiento y evolución en Suecia .....	p. 43
--	-------

1.3. Características generales .....	p. 48
--------------------------------------	-------

<b>2. El constitucionalismo social .....</b>	<b>p. 54</b>
--	--------------

2.1. Aparición y evolución del Derecho Social .....	p. 54
---	-------

2.2. El nacimiento de los derechos sociales en México .....	p. 56
---	-------

<b>3. Los derechos humanos en la legislación nacional .....</b>	<b>p. 59</b>
---	--------------

<b>4. Los derechos humanos en el ámbito internacional .....</b>	<b>p. 65</b>
---	--------------

### Tercera parte

---

#### LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DE DERECHOS HUMANOS

QUE ANTECEDIERON A LA CNDH ..... p. 76

##### **1. Organismos Públicos de Derechos Humanos de protección**

**a grupos específicos** ..... p. 81

**1.1. Sector indigentes** ..... p. 81

La Procuraduría de los Pobres de San Luis Potosí (1847) ..... p. 81

**1.2. Sector consumidor** ..... p. 92

La Procuraduría Federal del Consumidor (1975) ..... p. 92

**1.3. Sector universitario** ..... p. 103

La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM (1985) ..... p. 103

**1.4. Sector indígena** ..... p. 112

1.4.1. Procuraduría para la Defensa del Indígena (Oaxaca, 1986) ..... p. 112

1.4.2. Procuraduría Social de la Montaña (Guerrero, 1978) ..... p. 118

##### **2. Organismos Públicos de Derechos Humanos de competencia**

**municipal, estatal y nacional** ..... p. 124

2.1. Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos (Nuevo León, 1979) ..... p. 124

2.2. El Procurador de Vecinos del Municipio de Colima (1983) ..... p. 132

2.3. Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes (1988) ..... p. 134

2.4. La Defensoría de los Derechos de los Vecinos (Querétaro, 1988) ..... p. 145

2.5. Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal (Enero de 1989) ..... p. 150

2.6. Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación  
(Febrero de 1989) ..... p. 157

2.7. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos (Abril de 1989) ..... p. 161

### Cuarta parte

---

LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (CNDH) ..... p. 167

#### **1. Situación de los derechos humanos en México**

**antes de la creación de la CNDH** ..... p. 168

1.1. Situación de los derechos humanos en México en 1988 ..... p. 168

1.2. Situación de los derechos humanos en México en 1989 ..... p. 174

1.3. Situación de los derechos humanos en México en 1990 ..... p. 188

<b>2. La creación de la CNDH</b> .....	p. 198
2.1. Crónica de la creación .....	p. 198
2.2. El decreto de creación .....	p. 202
2.3. Las razones del presidente Salinas .....	p. 205
2.4. La versión de las ONG's .....	p. 208
<b>3. Sistema Nacional de protección no jurisdiccional de los Derechos Humanos en México</b> .....	p. 218
<b>CONCLUSIONES</b> .....	p. 221
<b>FUENTES CONSULTADAS</b> .....	p. 226

## **INTRODUCCIÓN**

### **Planteamiento del problema.**

El 6 de junio de 1990 el presidente Carlos Salinas de Gortari creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos\* (CNDH), el más importante organismo público a nivel nacional, encargado de garantizar el pleno respeto a los derechos humanos de todos los habitantes del país.

Con la creación de la CNDH se dio en México un avance significativo en el tema de los derechos humanos, porque al crearla, el Gobierno mexicano -en un hecho sin precedentes- reconoció públicamente la crítica situación en la que se encontraban dichos derechos.

Después de la CNDH, y durante la segunda mitad de 1990 y todo el año de 1991, se crearon otros organismos públicos de derechos humanos a nivel estatal:

- La Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero (25 de septiembre de 1990).
- La Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nayarit (13 de noviembre de 1990).
- La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua (22 de noviembre de 1990).
- La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz (14 de diciembre de 1990).
- La Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California (31 de enero de 1991).
- La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas (21 de septiembre de 1991).

Más tarde, el 28 de enero de 1992 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma constitucional del artículo 102, apartado B, que elevó a rango constitucional la protección de los derechos humanos brindada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La misma reforma fijó la obligación a las Legislaturas de los Estados de establecer organismos de protección de los derechos humanos:

---

\* A partir de una reforma efectuada en el año de 1999, ya se le denomina como Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias establecerán organismos de protección de los derechos humanos y 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, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas".<sup>1</sup>

Gracias a esta reforma se creó en México el Sistema Nacional de Protección No Jurisdiccional de los Derechos Humanos, "uno de los más grandes del mundo que comprende 33 Organismos Públicos Protección y Defensa de los Derechos Humanos, uno por cada entidad federativa y uno nacional: la Comisión Nacional de Derechos Humanos".<sup>2</sup>

Ahora bien, es cierto que los organismos públicos de derechos humanos se establecieron en México de manera integral después de creada la CNDH, pero también es cierto que, antes que ella, ya existían 12 organismos públicos de diferente especialización y con distinto rango de acción, encargados de promover y proteger los derechos humanos en nuestro país.

Dichas instituciones, que constituyen los antecedentes de la CNDH y son el objeto de estudio de la presente investigación, son conocidas bajo las siguientes denominaciones:

- La Procuraduría de los Pobres de San Luis Potosí (1847).
- La Procuraduría Federal del Consumidor (1975).
- La Defensoría de los derechos universitarios de la UNAM (1985).
- La Procuraduría para la defensa del indígena (Oaxaca, 1986).
- La Procuraduría Social de la Montaña (Guerrero, 1978).
- La Dirección para la defensa de los derechos humanos (Nuevo León, 1979).
- El procurador de vecinos del municipio de Colima (1983).
- La Procuraduría de protección ciudadana del Estado de Aguascalientes (1988).
- La Defensoría de los derechos de los vecinos (Querétaro, 1988).

---

<sup>1</sup> Citado en Gloria Ramírez Hernández, La educación ciudadana desde el horizonte de los organismos públicos de Derechos Humanos, 6 de octubre de 2002, fotocopias, p. 151.

<sup>2</sup> Ibidem, p. 151-152.



- La Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal (enero de 1989).
- La Dirección General de derechos humanos de la Secretaría de Gobernación (febrero de 1989).
- La Comisión de derechos humanos del Estado de Morelos (abril de 1989).

Pues bien, la presente investigación tiene como planteamientos principales, los siguientes:

- Si en México se establece formalmente un sistema de protección integral de defensa y protección de los derechos humanos hasta la creación de la CNDH y su reforma constitucional en 1992, ¿Qué había antes de creada la CNDH? Los 12 organismos públicos de derechos humanos que ya existían en México, y que no fueron resultado de esa política gubernamental, ¿fueron creados sólo por iniciativa propia de una autoridad y para resolver una problemática local y/o nacional, específica, en materia de derechos humanos?
- ¿Cuál fue el verdadero origen, esto es, las razones políticas, las causas económicas y el contexto social en el que se creó cada uno de los organismos públicos de derechos humanos que precedieron a la CNDH? ¿Es posible explicar los objetivos, funciones y, sobre todo, los límites de su competencia de cada uno de estos organismos públicos, a partir de su origen?

### **Objetivo y delimitación de la investigación.**

El propósito principal de esta investigación es hacer una revisión, lo más completa posible, de aquellas fuentes históricas disponibles referentes a la creación de esos organismos públicos de defensa y promoción de los derechos humanos en México.

Esto, con el fin de conocer las causas y el contexto político-social en el que se crearon cada uno de estos organismos, desde la Procuraduría de los Pobres de San Luis Potosí, promovida por Ponciano Arriaga en 1847, hasta la creación por decreto presidencial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1990.

El estudio parte de la Procuraduría de los Pobres, porque fue el primer organismo público en México creado *ex profeso* para defender y garantizar los derechos humanos de los pobres.

La investigación concluye con la CNDH porque, hasta el momento actual, constituye la más importante institución gubernamental encargada de vigilar el

cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos.

Cabe aclarar que esta investigación no incluye un análisis profundo de la estructura y funciones de cada uno de los organismos públicos de derechos humanos en estudio, ni tampoco intenta resaltar sus aciertos y deficiencias.

Desde una mirada de la ciencia política combinada con una perspectiva histórica, el énfasis de este trabajo está puesto en el análisis del origen y contexto en el que surgen cada uno de esos organismos.

### **Relevancia y justificación.**

Esta investigación constituye un intento por sistematizar y analizar la información más importante referente al origen de la creación de cada uno de esos organismos. Además, intenta explicar -en la medida en que la información lo permite- el contexto político-social en el que surgen.

Otro rasgo particular de esta investigación es que pretende combinar dos perspectivas: la histórica y la política; es decir, que busca combinar el trabajo riguroso de las fuentes históricas con la capacidad de análisis e interpretación que proporciona la ciencia política.

En comparación con otras investigaciones relacionadas con nuestro tema, debemos señalar las siguientes diferencias:

a) El tema de los primeros organismos públicos de derechos humanos constituye el aspecto central de nuestro trabajo; en cambio, en otras investigaciones, sólo es un aspecto complementario, secundario.

b) La mayoría de las otras tesis e investigaciones fueron realizadas desde una perspectiva jurídica. En cambio, nuestro trabajo pretende combinar la investigación histórica y el análisis político para explicar las causas y el contexto político-social en el que se crearon los organismos públicos de derechos humanos.

### **Marco teórico metodológico.**

El marco teórico de referencia para el manejo y conceptualización de las principales categorías de derechos humanos es la fundamentación historicista; teoría que considera a los derechos humanos como producto de la evolución histórica (derechos variables y relativos a las condiciones históricas de cada sociedad).

El concepto de derechos humanos adoptado en esta investigación pertenece a Gregorio Peces-Barba, uno de los principales representantes de dicha teoría de

fundamentación, y el cual define a los derechos humanos como un instrumento de la sociedad que favorece el desarrollo de los individuos (porque responde a sus necesidades).

Tanto la teoría como el concepto los desarrollo más ampliamente en el capítulo correspondiente a la fundamentación historicista (primera parte, apartado 2.6).

Ahora bien, en el ámbito de la ciencia política quiero aclarar que, para los fines de esta investigación, he adoptado la teoría del marxismo, ya que -como veremos más adelante- las tesis de la fundamentación historicista no son tan diferentes a las tesis propuestas desde la óptica del marxismo, en lo que se refiere a la dimensión histórico-explicativa de los derechos humanos.

Así lo considera también Margarita Guadarrama<sup>3</sup> al comparar las ideas principales de cada una de estas teorías de fundamentación.

Según esta autora, las tesis principales de la fundamentación historicista son:

1ª. Que tanto el concepto de derechos humanos como su formulación, puesto que son producto de la modernidad, se han dado en un proceso histórico, progresivo, forjados a través del tiempo y en continuo proceso de cambio.

2ª. Que los derechos humanos son variables relativos y por tanto condicionados a cada contexto histórico.

3ª. Los derechos humanos son facultades que el derecho (orden jurídico) atribuye a personas y grupos sociales.

Mientras que las ideas principales de la fundamentación marxista son:

1ª. Los derechos humanos surgen de alguna manera condicionados históricamente respecto de un determinado modelo de sociedad (el capitalismo).

2ª. Los derechos económicos, sociales y culturales son el legado del capitalismo, producto de las luchas obreras y conquistas de los trabajadores.

3ª. El marxismo desde su visión peculiarmente crítica hacia los derechos humanos propone ir más allá de ellos, en una palabra, superarlos.

Aunque más adelante también desarrollo en forma breve la fundamentación marxista (primera parte, apartado 2.1.), y aún a riesgo de parecer repetitivo, creo necesario señalar en este apartado las ideas centrales de la teoría marxista de los derechos humanos, porque constituye la teoría política que fundamenta nuestra investigación sobre los organismos públicos de derechos humanos. Para ello retomaré

---

<sup>3</sup> Margarita Guadarrama, Fundamentación de los Derechos Humanos, Tesis de Licenciatura en Derecho, México, ITAM, s/a, p. 119-120.

las ideas principales de Manuel Atienza, uno de los más importantes exponentes de la fundamentación marxista de los derechos humanos.

En su libro *Marx y los derechos humanos*, Atienza reconoce que, efectivamente, hablando en sentido estricto, “en la obra de Marx no existe nada que se parezca a una teoría de los derechos humanos”.<sup>4</sup> Lo que sí existe, es una crítica de Marx a los mismos que hoy sigue teniendo un gran valor. Es decir, la importancia de Marx en el campo de los derechos humanos es fundamentalmente crítica, pero no propiamente constructiva.

Marx mantuvo siempre una cierta ambigüedad en torno a los derechos humanos: por un lado se refirió a ellos en términos sarcásticos (como producto burgués), y por otro lado, les otorgó una gran importancia política práctica.

Según Atienza, existen una serie de elementos internos y externos al pensamiento de Marx que pueden servir para explicar su postura ambigua de los derechos humanos.

Como causas externas pueden considerarse las siguientes:

“Como es bien sabido, la sociedad capitalista que conoce Marx y su organización jurídico-política (el Estado liberal de derecho) difiere en aspectos esenciales de las sociedades actuales de capitalismo avanzado, en las que el Estado (el Estado Social de derecho) desarrolla un papel cada vez más intervencionista en la vida económica y adopta también una actitud distinta hacia los derechos humanos que no entiende ya exclusivamente como libertades civiles y políticas, sino también como derechos de contenido económico, social y cultural”.<sup>5</sup>

Y como causas internas al propio pensamiento de Marx señala: la separación sociedad civil-Estado político, la tesis de la extinción, el economicismo –presente, al menos, en algunos textos fundamentales- el carácter en todo caso subordinado del derecho y del Estado, la consideración de la llegada del socialismo como una necesidad objetiva, etc., “que son auténticos obstáculos para una consideración abiertamente positiva de los derechos humanos”.<sup>6</sup>

De acuerdo con Atienza,<sup>7</sup> Marx no adoptó siempre el mismo punto de vista en relación con los derechos humanos, y aunque existe una importante continuidad en la evolución de su pensamiento, pueden distinguirse en él tres periodos diferentes:

---

<sup>4</sup> Manuel Atienza. *Marx y los derechos humanos*. Madrid, Mezquita, 1983, p. 6.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 19-20.

*Primer periodo.* Tras una corta etapa (hasta 1843) de defensa de los derechos humanos del liberalismo, el “joven Marx” mantiene una actitud inequívocamente hostil hacia los derechos humanos que interpreta como un aspecto más de la alienación humana.

“Resumiendo, la postura de Marx en sus obras juveniles, y concretamente en *La cuestión judía*, acerca de los derechos humanos, obedece al siguiente planteamiento: Ante la contradicción existente entre la sociedad civil (el hombre burgués) y el Estado político (el ciudadano abstracto) la crítica de Marx apunta a la necesidad de su superación por un tercer término: la emancipación humana (el hombre como ser genérico), en donde ya no cabría hablar ni de Estado político ni de derechos humanos. Los derechos humanos –la emancipación política– son un momento, no carente de importancia, en el proceso total de realización del hombre, de superación de la alienación. Pero la emancipación humana –el comunismo– en cuanto significa el momento de la libertad real, no necesita ya asumir formas jurídicas o políticas”.<sup>8</sup>

*Segundo periodo.* Posteriormente, en una fase que podríamos centrar en el *Manifiesto* y que iría hasta 1852, su postura es esencialmente ambigua: por un lado, otorga una gran importancia práctica a la conquista de ciertos derechos humanos por parte del proletariado, pero, por otro lado, los reduce a la categoría de medios, no de fines; les concede un valor político, estratégico, pero no propiamente ético.

A diferencia de la primera etapa, en la que Marx había formulado una crítica radical y total de los derechos humanos como productos burgueses, instrumentos de la alienación humana; ahora, en esta segunda etapa, y aunque no deja de considerarlos como fenómenos burgueses (como formando parte de la ideología burguesa), enfatiza sobre todo su capacidad para servir como instrumentos en la lucha por el logro de la sociedad comunista:

“Si se quisiera resumir la postura de Marx sobre los derechos humanos en la etapa que va de 1845 a 1852, podría seguramente hacerse utilizando todavía categorías del joven Marx: de lo que se trataba no era de obtener la emancipación política –la república constitucional y los derechos humanos–, sino la emancipación humana, la emancipación social. Por eso, para Marx, lo importante no era conseguir el sufragio universal, sino utilizarlo como medio para desarrollar la lucha de clases; no se trataba sólo de lograr el derecho de asociación, sino de valerse de él para organizar a los obreros en partido y crear un Estado obrero frente al Estado burgués; no

---

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 56-57.

había simplemente que conquistar el derecho al trabajo, sino que abolir tanto el trabajo asalariado como el capital...”<sup>9</sup>

*Tercer periodo.* Finalmente, en su etapa propia de madurez, a partir de 1853, y aunque no desaparezca del todo dicha ambigüedad, la postura de Marx se va decantando para dar un valor cada vez mayor a los derechos humanos, “al tiempo que aparecen cambios teóricos importantes como el abandono de la tesis de la extinción del derecho y del Estado, que resulta sustituida por la del carácter simplemente subordinado de la superestructura jurídico-política”.<sup>10</sup>

A partir de los años 50, Marx deja de hablar de destrucción, aniquilamiento o desaparición del Estado y del derecho y prefiere hablar de cambio, mutación, transformación, etc. Especialmente en sus últimos escritos, el problema fundamental que se plantea no será el de la extinción o superación de la esfera jurídico-política, sino el de la transformación de las funciones del Estado en la sociedad comunista.

“Dicho de otra forma: en sus obras de madurez –especialmente en *Crítica del Programa de Gotha*, pero también en *Notas a Estado y anarquía de Bakunin*- Marx considera necesario, incluso en la fase más avanzada del comunismo, mantener un ‘Estado comunista’ y sugiere la idea de un ordenamiento normativo ‘desigual’, al tiempo que el comunismo no lo concibe como un desarrollo necesario y lineal, sino como una actividad creadora y permanente de un sujeto revolucionario”.<sup>11</sup>

Como conclusión, Atienza considera que la insuficiencia de la postura de Marx en relación con los derechos humanos se debe, a que nunca los consideró como fines en sí mismos; no les atribuyó un valor propiamente ético, sino puramente político, instrumental.

“Al mostrar las conexiones existentes entre las ideas de libertad e igualdad de todos los hombres y las propias necesidades del sistema capitalista, Marx daba una explicación materialista –no idealista- a la ideología de los derechos humanos y ponía de manifiesto el carácter histórico –no metafísico- de dicho concepto. Por otro lado, Marx se dio cuenta de que los derechos humanos, las libertades burguesas, eran una de las principales contradicciones generadas por el capitalismo y de que su desarrollo y realización podían hacer de ellos una palanca fundamental para acabar con el propio sistema capitalista”.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 159.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 258-259.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 275.

En su concepción dialéctica, Marx lleva a plantear los cambios sociales como un proceso de desarrollo y superación a partir de la propia realidad; es por eso que los derechos humanos –como productos del sistema burgués- no pueden eliminarse sin más, sino que deberán desarrollarse hasta llegar acaso a su definitiva superación.

Ahora bien, en cuanto a la metodología utilizada en este trabajo, cabe señalar que ésta comprende la revisión y sistematización de diferentes fuentes de investigación, análisis de textos y uso de métodos de análisis político cualitativo y cuantitativo.

Como fuente primaria se utilizó material de archivo, leyes, el *Diario Oficial de la Federación*, reglamentos internos y documentos básicos de algunos organismos públicos de derechos humanos, además de una entrevista realizada al primer Procurador de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes, Miguel Sarre Iguinez.

Como fuente secundaria se utilizó distinto material bibliográfico y hemerográfico, como por ejemplo, Diarios Oficiales de los Estados y varios de los principales periódicos y revistas de circulación regional y nacional (*Excélsior, El Universal, La Jornada, Proceso*, etc.). También incluye la consulta de informes de algunas organizaciones no gubernamentales (ONG's) nacionales e internacionales, tales como Amnistía Internacional, Americas Watch, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C. y el Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria, O.P.", A.C.

### **Estructura e hipótesis de trabajo.**

Esta investigación que comprende el estudio de los primeros organismos públicos de derechos humanos existentes en México hasta la creación de la CNDH, está dividida en cuatro partes principales:

La primera, comprende un análisis teórico sobre el concepto y fundamentación de los derechos humanos.

En este apartado se describen brevemente las características generales de las principales teorías de fundamentación de los derechos humanos: marxista, comunitarista, iusnaturalista, utilitarista, constructivista e historicista; además se señala a ésta última como la referencia conceptual de todo el trabajo.

La segunda parte comprende los antecedentes históricos de los derechos humanos en México, e incluye primero el concepto y características del Ombudsman

en general. Esto, porque esta figura constituye la referencia principal de los organismos públicos defensores de los derechos humanos en México y en el mundo.

Después se explica el desarrollo del constitucionalismo social en México y el contexto nacional e internacional de los derechos humanos.

En la tercera parte, se describe el origen de todos estos organismos que existieron en nuestro país, hasta antes de la creación de la CNDH. Para su mejor estudio, están organizados en 2 grupos: los organismos públicos de derechos humanos de protección a grupos específicos (indigentes, consumidores, universitarios e indígenas) y los organismos públicos de acción municipal, estatal y nacional.

Finalmente, la cuarta parte incluye un apartado sobre la creación de la CNDH. Se decidió estudiarla por separado por ser en México el más importante organismo público de derechos humanos.

Ahora bien, algunas de las principales hipótesis que se pretende demostrar con esta investigación son las siguientes:

a) Antes de la creación de la CNDH y de su predecesora, la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, en México no existía de manera formal una atención a una propuesta gubernamental en materia de derechos humanos. El gobierno negaba públicamente la violación a estos derechos, y por lo tanto, no tenía instituciones encargadas explícitamente de este problema.

A partir de la CNDH se puede hablar de un cierto interés por implementar a nivel nacional un proyecto general de gobierno de respeto a los derechos humanos.

b) Cada uno de los organismos públicos de derechos humanos que surgieron en México antes de la CNDH, fueron creados para responder a una problemática histórica, regional y de grupos específicos, en materia de derechos humanos. Cada uno se creó con fines e intereses distintos y no fueron resultado de una política marcada por el Gobierno Federal; lo que sí ocurrió con los organismos públicos creados después de la CNDH.

El interés personal de los gobernadores, el contexto histórico y político local, así como la situación de derechos humanos que se vivía en cada Estado de la República, fueron factores determinantes en la creación de algunos organismos públicos de derechos humanos, estatales y municipales.

c) Los organismos públicos de derechos humanos constituyen un elemento de legitimación del Gobierno mexicano: gracias a ellos puede mostrarse ante la



opinión pública nacional e internacional como un gobierno comprometido -aunque no necesariamente eficaz- con el respeto a los derechos humanos.

d) La CNDH fue creada a iniciativa del Ejecutivo Federal, en un momento en que el Gobierno mexicano estaba inmerso en un contexto político-social caracterizado por presiones internas y externas:

- El deterioro creciente de las garantías individuales, sociales y políticas en México, y la cada vez más alarmante violación de derechos humanos llevó al Gobierno a delinear institucionalmente una política de protección de los derechos humanos que culminó con la creación de la CNDH.
- La lucha mantenida durante 16 años por la sociedad civil a través de sus organizaciones no gubernamentales dio lugar en México a la creación y crecimiento de una cultura de respeto a los derechos humanos. Las acciones y denuncias de estas organizaciones hicieron que el Gobierno actuara en consecuencia creando la CNDH, en un intento por mitigar y contrarrestar el gran descrédito gubernamental que existía en el país, en torno al tema de los derechos humanos.
- Las denuncias presentadas por diferentes organismos internacionales sobre la crítica situación en la que se encontraban los derechos humanos en México, la inminencia de un viaje del presidente Carlos Salinas a los E.U.A. y su interés primordial por firmar lo más pronto posible un Tratado de Libre Comercio con los gobiernos de E.U.A. y Canadá; todos ellos fueron factores externos que influyeron en la creación de la CNDH por parte del Ejecutivo Federal.

La premura con la que se creó la CNDH sugiere que el Gobierno mexicano actuó más bajo la presión de estas circunstancias políticas internas y externas, que bajo un interés real por implementar una política nacional de respeto a los derechos humanos.

La forma en que se instituyó la CNDH, subordinándola al Poder Ejecutivo y la limitación de facultades que se le otorgaron, sugiere que el verdadero propósito del Gobierno mexicano era constituir un disfraz ante la opinión pública internacional, más que el de crear un organismo público eficaz de protección de los derechos humanos.

e) En el nuevo panorama mundial, el tema de los derechos humanos ha alcanzado tal importancia que incluso, en algunas ocasiones, han llegado a formar parte de las negociaciones internacionales en materia de comercio y crédito externo.

En este sentido, y previo a las negociaciones para la firma de un Tratado de Libre Comercio entre México, E.U.A. y Canadá, la creación de la CNDH puede considerarse como una condición que se impuso al Gobierno mexicano para firmar dicho acuerdo (este Gobierno debía demostrar en el escenario internacional su determinación por respetar los derechos humanos).

En conclusión, la presente investigación hace una revisión general de algunos aspectos importantes referentes al tema de los derechos humanos (concepto, fundamentación, clasificación, contexto nacional e internacional), y también intenta hacer una pequeña aportación al estudio del origen de los primeros organismos públicos de derechos humanos en México, incluyendo a la CNDH.

**Primera parte**

---

**CONCEPTO Y FUNDAMENTACIÓN DE LOS  
DERECHOS HUMANOS**

## 1. CONTEXTO HISTÓRICO EN EL QUE SURGEN LOS DERECHOS HUMANOS

---

Cuando se habla de comprensión de los derechos humanos o, también llamados, derechos fundamentales, se debe explicar estos derechos desde su raíz y en todas sus dimensiones para entender su origen, su fundamento, su estructura y su función en la sociedad, en el poder político y en el derecho. Es una tarea que compete en primer lugar a la filosofía moral, política y jurídica, ésta última, tanto en su dimensión de teoría de la justicia como teoría del derecho, y que se completa con la acción de diversas ramas de la ciencia jurídica, como el derecho constitucional, el derecho administrativo, el derecho procesal, el derecho del trabajo, e, incluso, el derecho privado, civil o mercantil. Cualquier intento de fundamentar o de explicar los derechos humanos exclusivamente desde alguno de estos puntos de vista -que son todos necesarios pero ninguno suficiente-, conduce a reduccionismos que impiden la comprensión plena del fenómeno.

Según Gregorio Peces-Barba, una fundamentación de los derechos humanos cerrada en una pretendida reflexión racional y abstracta resulta arbitraria, porque incluso, la más pura fundamentación exclusivamente racional es, necesariamente también, una fundamentación histórica, situada en un momento histórico-concreto. Todas las fundamentaciones de los derechos humanos se producen en el mundo moderno, porque sólo desde sus premisas económicas, sociales, culturales y políticas es pensable una argumentación sobre derechos humanos. Ni en la Edad Antigua ni en la Edad Media se habla de este concepto. No es que no hubiera conciencia de la dignidad humana, ni se hubiese reflexionado sobre la libertad o sobre la igualdad en alguna de sus dimensiones, es sólo que estas cuestiones no habían encontrado todavía el catalizador que les transformase en la idea de los derechos humanos y los vinculase al Derecho positivo.

“Sin organización económica capitalista, sin cultura secularizada, individualista y racionalista, sin el Estado soberano moderno que pretende el monopolio en el uso de la fuerza legítima, sin la idea de un Derecho abstracto y de unos derechos subjetivos, no es posible plantear esos problemas de la dignidad del hombre, de su libertad o de su igualdad desde la idea de derechos humanos, que es una idea moderna que sólo se explica en el contexto del mundo, con esas características señaladas, con su interinfluencia y con su desarrollo, a partir del tránsito a la modernidad.

Fundamentar los derechos humanos en un momento histórico anterior es como intentar alumbrar con luz eléctrica en el siglo XVI”.<sup>13</sup>

Los derechos humanos aparecen en el proceso de formación del mundo moderno, son derechos “influidos en su configuración por los rasgos generales del tránsito a la modernidad y, a su vez, sin duda influyen en ellos”.<sup>14</sup> No son producto abstracto de una reflexión racional sobre el individuo y su dignidad, sino respuesta a situaciones concretas en las que éstos estaban menoscabados o disminuidos, en el estado absoluto y en el contexto de las guerras de religión en que desemboca, en el siglo XVI, la ruptura de la unidad religiosa.

Históricamente, los derechos fueron expresión del disenso de varios sectores de la burguesía comercial y burocrática (*noblesse de robe*) y de las minorías religiosas, ante tres dimensiones concretas de la realidad del incipiente Estado moderno como Estado absoluto:

- a) La intolerancia y la imposición por la fuerza de una creencia religiosa.
- b) La concentración del poder en manos del monarca absoluto, legitimado por el origen divino, por la tradición histórica o por el carisma del titular de la Corona.
- c) La situación del Derecho penal y procesal, la falta de independencia de los jueces, la utilización de la tortura como pena y como medio de prueba, y la falta de seguridad y de un proceso igual para todos.

Cabe destacar también otros elementos: el interés de la burguesía no sólo por estar protegida y segura frente al poder, sino por participar en su formación y en su actuación, la propia dinámica del incipiente capitalismo, la impronta del protestantismo (especialmente de las sectas minoritarias) y muchas otras situaciones que aportarán numerosos matices y a las que los derechos humanos darán respuesta inmediata y concreta. El disenso por la hegemonía del poder absoluto lleva a la tolerancia, al contrato social, a la separación de poderes y a la lucha por humanizar el Derecho penal y procesal.

“La tolerancia será origen de la libertad religiosa y de las libertades de pensamiento y de conciencia, el contrato social como justificación consensuada del poder, y la separación de poderes estarán en

---

<sup>13</sup> Gregorio Peces-Barba Martínez, “Sobre el fundamento de los derechos humanos. Un problema de Moral y Derecho”, en Javier Muguerza, *et. al.*, El Fundamento de los Derechos Humanos, Madrid, Debate (Colección Universitaria), 1989, p. 268.

<sup>14</sup> Idem.

el origen de los derechos de participación política y la lucha por humanizar el Derecho penal y procesal en el de las garantías procesales”.<sup>15</sup>

Es así como los primeros derechos que aparecen en la historia: individuales y políticos, los cuales constituyen el núcleo de las declaraciones de las revoluciones liberales. No son producto de una gran reflexión racional, sino respuesta a una situación concreta existente en Europa y en las colonias de los países europeos, en los siglos XVI y XVII.

---

<sup>15</sup> Idem, p. 269.

## 2. TEORÍAS DE FUNDAMENTACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

---

Para introducirnos en el tema de la fundamentación de los derechos humanos, es necesario destacar primero dos de las líneas principales de argumentación filosóficamente más relevantes: por un lado, la tradición empirista, cuyas premisas descansan en el contexto de la explicación y, por otro lado, la tradición normativista, cuyas premisas se ubican en el nivel de la justificación.

Como sabemos, la fundamentación es una tarea que pretende llegar hasta las últimas razones, no así la justificación o la explicación. Justificar, según Ernesto Garzón Valdés, "es dar buenas razones para fundamentar la bondad de una acción, expresada en un enunciado, apelando en última instancia a principios y normas éticas sobre las cuales no es posible predicar su verdad o falsedad por pertenecer a un nivel prescriptivo o normativo, pero sí es posible discutir la razonabilidad de los argumentos siguiendo un conjunto de reglas desarrolladas por una Teoría de la Argumentación".<sup>16</sup>

Y, según Margarita Guadarrama, explicar, en cambio, "es dar argumentos que dan cuenta de la motivación y en general de las circunstancias que rodean una acción. La explicación se da en un nivel descriptivo, por lo que sus enunciados pueden ser empíricamente comprobables, y de ellos es posible predicar su verdad o falsedad".<sup>17</sup>

Ahora bien, "cuando por la vía de la justificación o de la explicación se llega a las primeras proposiciones no inferibles de otras, es posible alcanzar el nivel de la fundamentación".<sup>18</sup>

De la tradición empirista destacan tres teorías de fundamentación de los derechos humanos: la historicista, la marxista y la comunitarista. Respecto a las teorías que integran la línea normativista destacan, tanto por su formulación como por su diversidad de contenido, la fundamentación iusnaturalista, la utilitarista y el constructivismo ético.

A continuación, voy a señalar en forma breve, algunas de las principales características de cada una de éstas fundamentaciones, sólo para que el lector tenga una idea general de cada una de ellas, ya que no es el propósito de este trabajo profundizar demasiado en éstas fundamentaciones.

---

<sup>16</sup> Véase: Ernesto Garzón Valdés, "Justificación, ética de la conquista", *Estudios*, No. 26, México, Invierno 91-92, citado en M. Guadarrama, *Op. cit.*, p. 41.

<sup>17</sup> *Idem.*

<sup>18</sup> *Ibidem.*, p. 42.

La concepción historicista, por ser la teoría que he adoptado para fundamentar este trabajo, será desarrollada al final y en forma un poco más amplia.

### **2.1. Fundamentación marxista**

Como ya aclaramos en la introducción, sabemos bien que Carlos Marx no desarrolló específicamente una teoría de fundamentación de los derechos humanos. Sin embargo, el marxismo a través de su perspectiva crítica a estos derechos, ha realizado una valiosa contribución al introducir nuevos elementos explicativos sobre los derechos humanos, entre cuyas ideas principales destacan las siguientes:

"1) Los derechos surgen históricamente como una categoría vinculada a un modelo de sociedad -el capitalismo- que exige, para su funcionamiento, la consideración de los hombres como seres (al menos abstractamente) libres e iguales.

2) El desarrollo de los derechos humanos (Segunda generación) tiene lugar como consecuencia de los conflictos a que da lugar tal modelo de sociedad y gracias, muy especialmente, a la presión de clases trabajadoras.

3) Aunque se debe ser sumamente cauteloso ante cualquier orientación que pretenda ir 'más allá' de los derechos humanos, pues éstos constituyen, podríamos decir, la condensación básica del progreso moral de la humanidad en su conjunto -y sus contenidos son, así, conquistas históricas irrenunciables- ello no significa que deban quedar fuera de la crítica ideológica. En definitiva se trataría de contemplar los derechos humanos desde una perspectiva no dogmática, no idealista y crítica".<sup>19</sup>

Marx, mantuvo siempre una cierta ambigüedad en torno a los derechos humanos. Estaba en contra de éstos, en cuanto que históricamente eran un producto burgués, clasista, ideológico e individualista, que hasta ese momento sólo habían servido para encubrir las injusticias. Pero no estaba en contra de los derechos humanos como el derecho de huelga y asociación, pues éstos eran conquistas de la humanidad, así como un medio para llegar al objetivo final: el socialismo. Tampoco estaba en contra de la libertad y la igualdad, pero pensaba que estos valores sólo eran posible alcanzarlos ilimitadamente en el socialismo y no en el capitalismo.

Manuel Atienza, al referirse a esta ambigüedad, afirma que Marx no siempre adoptó el mismo punto de vista en relación con estos derechos. Tal y como lo

---

<sup>19</sup> M. Guadarrama, *Op. cit.*, p. 52-53.



señalamos en la introducción, Atienza logra distinguir tres periodos en el pensamiento de Marx, en torno a los derechos humanos:

1o. En una primera etapa (hasta 1843) mantiene una actitud hostil hacia los derechos humanos, ya que los considera resultado de la alienación humana.

2o. Después, su postura es esencialmente ambigua: por un lado, les otorga una importancia práctica; pero, por otro lado, les concede un valor más bien político que ético.

3o. Finalmente, en su etapa de madurez, da un valor cada vez mayor a los derechos humanos.

La principal deficiencia de la fundamentación marxista, es que Marx no desarrolló propiamente una teoría de los derechos humanos, ni tampoco existe una fundamentación como tal; sin embargo, Manuel Atienza y Juan Ruiz Manero<sup>20</sup> consideran que “partiendo de la actitud de desconfianza frente a la justicia y a los derechos humanos (más exactamente en su obra la *Cuestión Judía*, pues en ella considera a los derechos humanos derechos de la burguesía)”, puede ser un buen punto de partida para construir con el tiempo una teoría normativa y una teoría histórica explicativa de los derechos humanos.

## **2.2. Fundamentación Comunitarista**

En los últimos años, esta teoría ha conseguido cierto prestigio dentro del ámbito académico teniendo entre sus principales representantes a Charles Taylor, Alasdair Mac Intyre y Michael Sandel, cuyo sustento teórico descansa en el pensamiento de Hegel y en el de Aristóteles. Algunos de los principales planteamientos y debilidades de esta teoría, son los siguientes:

1) Si puede afirmarse en el comunitarismo que los derechos humanos son valiosos es porque hay un deber de preservarlos, más no porque por ellos mismos sean valiosos. Los derechos son sólo medios y no fines. Y en todo caso tienen como objeto satisfacer una determinada concepción de lo bueno. “Si esto es así, parece que podría llegarse a prescindir de los derechos en el caso de que éstos perturbaran tal satisfacción”.<sup>21</sup>

2) El costo de preferir el elemento social sobre los derechos humanos supone privilegiar lo bueno sobre los derechos humanos, así como la posibilidad de justificar posiciones perfeccionistas que proponen ideales de excelencia humana.

---

<sup>20</sup> Manuel Atienza y Juan Ruiz Manero. Marxismo y filosofía del derecho. ¿Qué queda del marxismo para la cultura jurídica?, Colección Fontamara, No. 23, p. 15, citado en M. Guadarrama. Op. Cit., p. 52.

<sup>21</sup> M. Guadarrama, Op. cit., p. 65-66.

“Si el elemento social prevalece en la concepción de lo bueno, parece que podrían sacrificarse a los propios individuos para alcanzar, promover, conducir o expandir el florecimiento de la sociedad”.<sup>22</sup>

3) La asignación de derechos sólo es posible una vez establecido el deber de conservar los vínculos con la sociedad. Aunque hay que tener cuidado porque la exaltación desmedida de los vínculos entre los diferentes grupos sociales, puede fundamentar actitudes tribalistas o nacionalistas.

En resumen, el comunitarismo llevado hasta sus últimas consecuencias debe afrontar dificultades, como la primacía del elemento social que implica suponer la preferencia de lo bueno, sobre los derechos individuales, con lo cual se justifican políticas perfeccionistas.

### **2.3. Fundamentación Iusnaturalista**

Considera que los derechos humanos se derivan del derecho natural. Existen dos rasgos principales que caracterizan a cualquier fundamentación iusnaturalista: por un lado, la distinción entre derecho natural y derecho positivo, y por otro lado, la superioridad del primero sobre el segundo.

En esta línea de reflexión, Eusebio Fernández explica el fundamento iusnaturalista de la siguiente manera: partiendo de que el derecho natural consiste en un ordenamiento universal deducido de la propia naturaleza humana, de ahí se derivan derechos naturales como “derechos que ostenta la persona como reflejo subjetivo de un orden normativo natural”<sup>23</sup>. Es decir, que la fundamentación de esos derechos se encuentra en el Derecho natural, no en el Derecho positivo. Pero además, esos derechos naturales son anteriores y superiores al Derecho positivo, y por tanto, inalienables. Dentro del iusnaturalismo es posible encontrar dos versiones del mismo: el iusnaturalismo ontológico y el iusnaturalismo deontológico.

En el iusnaturalismo ontológico se pueden situar las teorías griegas, romanas y escolásticas (quizás con la excepción de Tomás de Aquino) y en la actualidad, la rama de la Escuela Neotomista representada por Michel Villey. La importancia de éstas, es que fueron verdaderos precedentes para la formación del concepto moderno de derechos humanos; por otro lado, no es posible olvidar la aportación de la Escuela

---

<sup>22</sup> Idem.

<sup>23</sup> Eusebio Fernández, Teoría de la Justicia y Derechos Humanos, Madrid, Debate, 1985, p. 86-87, citado en M. Guadarrama, Op. cit., p. 67.

Española de los siglos XVI y XVII representada por Francisco Suárez, Francisco de Vitoria y Fernando Vázquez de Menchaca, entre otros; quienes formulan el concepto de derechos humanos a partir de los derechos naturales, fundados en el derecho natural.\*

Las tesis principales del iusnaturalismo ontológico son las siguientes:

1) Deriva el deber ser (deontología) del ser (ontología). Esto es, construye los derechos humanos a partir de la ley natural que se fundamenta en el campo de la experiencia al apelar por ejemplo, a datos empíricos o a la naturaleza humana.

2) Los derechos humanos “se presentan como derechos naturales, cuya justificación racional conduce necesariamente al concepto de ley natural y Derecho natural”<sup>24</sup>.

3) La afirmación de que una ley para que verdaderamente lo sea tiene que ser justa, de ahí que ley injusta no es ley.

4) La vinculación conceptualmente necesaria entre Moral y Derecho, que llega al punto de fundar la validez del derecho en la Moral.

5) La idea de que la ley natural contiene un solo precepto o principio.

Por su parte, el iusnaturalismo deontológico nace como una concepción filosófica propia de la segunda postguerra, representada por autores como Gustav Radbruch o Hans Welzel, quienes postulaban que ante la decadencia de los valores morales, es necesario entender a la filosofía como la Ciencia de los Valores, del deber ser. Tanto para Radbruch como para Welzel, el fundamento de los derechos humanos parte del Derecho natural, que se compone “de principios jurídicos supra positivos y objetivamente válidos, de juicios de valor de validez general y postulados que parecen tener un fundamento suficiente en la naturaleza humana”.<sup>25</sup>

Actualmente, el iusnaturalismo deontológico tiene en John Finnis a su mejor exponente. Finnis confiere el carácter de absolutos a los derechos humanos, ya que

---

\* Por ejemplo, a decir de Gerhard Oestreich, Francisco de Vitoria (1492/1493-1546) en su lucha contra los abusos del colonialismo español, adujo argumentos extraídos de la doctrina estoica (y de la cristiana), según la cual todo ser humano es esencialmente igual y forma parte de una unidad, la de todo el género humano, para poder así defender el principio de igualdad entre españoles e indígenas americanos: “Así proclamó el principio de universalidad del Derecho Natural: ‘La falta de fe no deroga ni el Derecho natural ni el Derecho establecido por los hombres; ahora bien, ya que la propiedad en cuanto derecho pertenece o bien al Derecho natural o bien al Derecho humano, por ello no puede perderse porque falte la fe’ (Francisco de Vitoria citado en Gerhard Oestreich y Karl-Peter Sommermann. Pasado y presente de los Derechos Humanos, s/e, 1963, p. 43.)

<sup>24</sup> E. Fernández, Op. cit., p. 24, citado en M. Guadarrama, Op. cit., p. 68-69.

<sup>25</sup> E. Fernández, Op. cit., p. 87, citado en M. Guadarrama, Ibidem.

le parece irrazonable ir en contra de un valor básico (como por ejemplo, la vida), que no es una simple abstracción sino aspectos reales del bienestar de un individuo de carne y hueso. Para Finnis, tanto si se quiere llegar a justificar los derechos humanos, como si se quiere resolver problemas en torno de ellos, es necesario identificar previamente un conjunto de valores y principios, pues como él afirma,<sup>26</sup> los juicios morales se fundan en el bien del hombre, en su propia existencia (en la dignidad) y no en las consecuencias que después de todo lógica y prácticamente uno no puede conocer, controlar o disponer, por tratarse de eventos futuros.

Concluyendo, algunas de las tesis principales de la fundamentación iusnaturalista deontológica, son las siguientes:

1) Los derechos humanos son absolutos, así por ejemplo desde esta perspectiva parece irrazonable ir en contra de un valor básico como la vida.

2) Los derechos humanos se fundamentan en principios-guía del razonamiento práctico (acción humana) que contienen valores “bienes” tales como la vida, la libertad, etc.

3) Los principios no se derivan de los hechos (ser) por lo que es posible justificar derechos humanos y resolver con ellos problemas de derechos humanos.

Por último, Margarita Guadarrama señala como puntos débiles de la fundamentación iusnaturalista lo siguiente: que el iusnaturalismo ontológico se enfrenta a críticas como el incurrir en la falacia iusnaturalista, y el iusnaturalismo deontológico termina aceptando un intuicionismo radical. “Por lo tanto, la sugerencia sería: incluir un mínimo de intuicionismo (como punto de partida), que de ninguna manera es suficiente. En todo caso, los principios deberán someterse a un test racional y no contradecir los hechos empíricos”.<sup>27</sup>

#### **2.4. Fundamentación Utilitarista**

Es una teoría del actuar correcto, que tiene por objeto investigar los principios según los cuales el hombre debería actuar éticamente. El utilitarismo pertenece al género de teorías consensualistas, también conocidas como teleológicas, en razón de que en lugar de partir de las reglas morales se parte de las metas o fines, y porque el carácter de moralmente correcto de un acto guarda relación directa con la capacidad de producir consecuencias buenas. Todo lo contrario es lo que sucede con

---

<sup>26</sup> John Finnis, “Derechos e Injusticias del Aborto: Replica a Judith Thomson”, México, F.C.E., Breviarios No. 288, 1977, recopilador Ronald M. Dworkin, p. 241-284, citado en M. Guadarrama, Op. cit., p. 75.

<sup>27</sup> M. Guadarrama, Op. cit., p. 81.

las teorías deontologistas, que no tienen en cuenta las consecuencias como criterios de corrección.

El utilitarismo como teoría del actuar correcto toma en cuenta todas las consecuencias de la acción, es decir, no se limita a considerar como consecuencias relevantes a sólo aquellas que afecten al agente mismo (egoísmo) ni a un grupo más o menos amplio (nacionalismo). Para el utilitarismo cuentan todos los hombres, independientemente de la relación que pudieran tener con el agente, siempre y cuando sean afectados por la acción.

Para el utilitarismo los derechos humanos no son absolutos pues sólo tienen sentido como cobijadores o protectores de cosas valiosas. Las ventajas de la teoría utilitarista que como teoría moral ofrece es que proporciona un criterio de lo que es objetivamente correcto e incorrecto, más empírico (al basarse en comparaciones o mediciones) que abstracto.

En la tipología básica del utilitarismo se pueden distinguir dos principales enfoques: *el utilitarismo de acción*, que se interesa por la acción individual y *el utilitarismo de reglas o limitado*, que se ocupa de una clase de acciones. Peter Singer, uno de los representantes más lúcidos y sugerentes del utilitarismo, señala que el principio de generalización de la premisa básica del *utilitarismo de acción* consiste en que: “no se debe de realizar una acción que tenga (predominantemente) malas consecuencias”.<sup>28</sup>

*El utilitarismo de reglas* exige que sus reglas sean obedecidas aún cuando el no seguimiento de ellas pudiera resultar en mejores consecuencias. Sin embargo, en el caso de que las consecuencias sean desproporcionadamente positivas, entonces el utilitarismo de reglas tiene que admitir el principio de utilidad, dándole prioridad a éste aún frente a sus reglas.

Resumiendo la fundamentación utilitarista, tres de sus principales tesis son las siguientes:

1) Los derechos humanos son relativos puesto que sólo tienen sentido como cobijadores de cosas valiosas.

2) Que las cosas valiosas (derechos humanos) merecen ser protegidas. Por lo tanto, los derechos humanos son instrumentos para lograr fines, en especial, utilidades.

---

<sup>28</sup> Peter Singer, *Practical Ethics*, Cambridge University Press, 1986, citado en M. Guadarrama, *Op. cit.*, p. 85.

3) Que el trato equitativo es algo valioso que ha de ser protegido y en ese afán llega al punto de asumir como valioso el sacrificio de unos individuos con tal que se beneficie a la comunidad.

Pese a sus bondades, el utilitarismo se enfrenta también a serias críticas. Margarita Guadarrama afirma que uno de los problemas más serios que enfrenta el utilitarismo, es que llega al extremo de la impersonalidad, al considerar que al individuo sólo le preocupa maximizar sus propios intereses.

“Parece que los derechos humanos podrían perecer, puesto que al no justificarse internamente el componente altruista del utilitarismo y la dignidad del individuo pierden importancia si no se traducen en utilidad. A lo anterior, debe agregarse que, para el utilitarismo conceptos como justicia e imparcialidad parecen no tener sentido por ellos mismos, la importancia de ellos se reduciría a su valor consecuencial”.<sup>29</sup>

Según Guadarrama,<sup>30</sup> otras críticas a la fundamentación utilitarista serían también las siguientes:

- Cabe pensar que el utilitarismo, al derivar la moral de las inclinaciones naturales del hombre, está utilizando en definitiva, una idea iusnaturalista.
- En contra de las pretensiones de muchos utilitaristas, es preciso reconocer que el propio principio de utilidad no puede justificarse de manera utilitaria, pues en tal caso se estaría justificando a sí mismo. Es decir, que el principio de utilidad tiene un carácter más bien metafísico y apriorístico que empírico.
- El utilitarismo en general, parte de la idea de que los hombres se comportan en forma egoísta (cada uno trata de conseguir su propia felicidad), pero aún así ordena actuar altruistamente, atribuyendo el mismo peso al placer de los demás que al de uno mismo (para que la suma total de la felicidad en el mundo sea la mayor posible). Esta contradicción entre egoísmo y benevolencia pone en entredicho el carácter empírico de la ética utilitarista.
- Parece que el utilitarismo supone una armonía de intereses en la comunidad y entre sus miembros, y no una serie de relaciones antagónicas, irreconciliables, entre otras razones, porque sus miembros persigan objetivos similares (por ejemplo la supervivencia) o porque sean

---

<sup>29</sup> M. Guadarrama. *Op. cit.*, p. 91.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 88-90.

tan diferentes las metas de los individuos, a tal grado que la consecución de las metas de los unos, imposibiliten obtener a otros las suyas. En suma, el problema del utilitarismo es que “toma a todos como iguales donde parece importar la utilidad y no la distribución de recursos”.<sup>31</sup>

- Parece que el utilitarismo no se ocupa de problemas de distribución, y aunque tiene previsto que un individuo pueda sacrificarse en el presente en aras de obtener algún beneficio en el futuro, aún así, no queda claro que un individuo se sacrifique por los demás.
- El problema de aceptar el principio de utilidad es que con éste se podrían justificar (quizá podría decirse tolerar) violaciones a los derechos de las minorías y aún de individuos concretos: aún cuando el utilitarismo “es o procura ser igualitario, en aras de esta igualdad se pueden violar libertades fundamentales”.<sup>32</sup>

## **2.5. Fundamentación Constructivista**

Para esta fundamentación el campo teórico de los derechos humanos es la Moral. Por lo tanto, los derechos humanos forman parte del bloque de los derechos morales.

El constructivismo ético es una concepción meta-ética o de ética teórica, que se ocupa de la fundamentación de los juicios morales, y de la posible justificación racional de principios morales. En el caso de Carlos Nino -uno de sus principales representantes- estos principios son de corte liberal como: la inviolabilidad de la persona, la dignidad humana y la autonomía. Para él, estos principios son en última instancia, la justificación de los derechos humanos.

“El problema de la inviolabilidad es que sólo nos proporciona la función (necesidad) de que no debe sacrificarse al individuo y que han de promoverse ciertos bienes básicos, pero no nos dice cuáles bienes. Sin embargo, podría interpretarse, en términos generales que del principio de inviolabilidad cabe desprender algunos bienes como el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica; al desarrollo de facultades intelectuales, la libertad de conciencia, de pensamiento, derecho al honor, a la fama, a las garantías procesales y a la legalidad de las penas”.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Idem.

<sup>32</sup> Idem.

<sup>33</sup> Ibidem, p. 102.

La autonomía es el principio que permite inferir el contenido de algunos derechos individuales básicos, cuya función está dada por el principio de inviolabilidad de la persona. Según Nino, la dignidad es el principio más básico aún que la propia inviolabilidad que subyace en la concepción de los derechos humanos, por ser “el que fundamenta la posibilidad de sus beneficiarios de operar con ellos, renunciando a algunas ventajas a las que tenían derecho a cambio de otras en persecución de sus distintos fines”.<sup>34</sup>

Algunas de las tesis principales de la fundamentación constructivista, son las siguientes:

1) Lo que diferencia a los derechos humanos de otros derechos es la clase de titulares, esto es, los hombres.

2) El fundamento de los derechos humanos descansa en principios racionales de carácter moral, tales como la inviolabilidad, la autonomía, la dignidad (igualdad formal), etc.

3) Que dichos principios fundamentados como razones morales justifican la existencia de los derechos humanos.

4) Que el individuo tiene un valor intrínseco puesto que es un fin en sí mismo.

Entre sus debilidades, Margarita Guadarrama considera que si bien la fundamentación constructivista da perfecta cuenta del valor libertad a través de los principios de la inviolabilidad y la autonomía, no parece que lo haga al menos, no tan explícitamente con respecto al principio de igualdad: “y la importancia de detallar el papel de dicho valor en el campo de la fundamentación de los derechos humanos se hace patente en los derechos económicos, sociales y culturales”.<sup>35</sup>

## **2.6. Fundamentación historicista**

Su origen se remonta al siglo XIX y puede explicarse como una manera de reaccionar a los excesos del iusnaturalismo racionalista. En términos generales, la fundamentación historicista consiste en la consideración de los derechos humanos como derechos históricos, variables y relativos a las condiciones históricas de cada sociedad, producto de la evolución histórica. Su aportación principal, fue el

---

<sup>34</sup> Carlos S. Nino, “Autonomía y necesidades básicas”, *Doxa*, 7, Alicante, 1990, p. 34, citado en M. Guadarrama, *Op. cit.*, p. 34

<sup>35</sup> M. Guadarrama. *Op. cit.*, p. 110.



concientizar a los individuos del carácter histórico de los diferentes fenómenos sociales. De acuerdo con esto, la fundamentación historicista de los derechos humanos al describir la evolución y el desarrollo de éstos derechos, es un modelo explicativo.

Esta fundamentación tiene como principales representantes a Gregorio Peces-Barba, Liborio Hierro, Santiago Iñiguez de Onzoño y Angel Llamas.

Para estos autores, como sostiene Peces Barba, "los derechos fundamentales son un concepto histórico del mundo moderno que surge progresivamente a partir del tránsito a la modernidad".<sup>36</sup> La idea de la dignidad humana se realiza en cada tiempo de acuerdo con las condiciones económicas, sociales, culturales y políticas, y sólo en el mundo moderno se realiza a través de los derechos fundamentales. En un largo periodo que abarca del siglo XIV y llega hasta el siglo XVII, las estructuras del mundo medieval son progresivamente sustituidas por unas nuevas, aunque algunas permanecen hasta la revolución liberal en el siglo XVIII. Allí aparece la filosofía de los derechos fundamentales como aproximación moderna a la dignidad humana, en medio de los rasgos característicos que se relacionan entre sí. Según Peces-Barba, en el periodo que va de la Edad Media a la Edad Moderna las personas reclaman su libertad religiosa, intelectual, política y económica, "en el paso progresivo desde una sociedad teocrática y estamental a una sociedad antropocéntrica e individualista".<sup>37</sup>

"La superación del Estado absoluto se empezará a producir con la formulación iusnaturalista de los derechos fundamentales y con la idea de separación de poderes. Las revoluciones de Gran Bretaña, en el siglo XVII, en las colonias inglesas en el norte de América y en Francia en el siglo XVIII, serán la expresión de un nuevo tipo de poder político, el Estado liberal, en el cual se fortalecerán los derechos, como concepción ética que se incorporará al Derecho positivo".<sup>38</sup>

El profundo cambio en la situación económica: la aparición y progresiva maduración del capitalismo y el creciente protagonismo de la burguesía, favorecen la mentalidad individualista frente al enmarcamiento de los hombres en *status*.

---

<sup>36</sup> G. Peces-Barba Martínez (director), *et. al.*, "Introducción General", Derecho Positivo de los Derechos Humanos, Madrid, Debate (Colección Universitaria), 1987, p. 11.

<sup>37</sup> Idem.

<sup>38</sup> Ibidem., p. 13.

En el campo político, el pluralismo del poder es sustituido por el Estado como forma de poder racional centralizado y burocratizado. El Estado soberano no reconoce superior y tiene el monopolio en el uso de la fuerza legítima.

“Su creciente poder como Estado absoluto, la utilización del Derecho como *instrumentum regni*, exigirán como antítesis, para garantizar al individuo un espacio personal, la reclamación de unos derechos. Pero el Estado es una etapa imprescindible. Su esfuerzo de centralización, de robustecimiento de una soberanía unitaria e indivisible, su consideración del individuo abstracto, el *homo juridicus* como destinatario de las normas, creará las condiciones para los derechos fundamentales”.<sup>39</sup>

Una nueva mentalidad, impulsada por el humanismo y por la reforma, se caracterizará por el individualismo, el racionalismo y el proceso de secularización. En concreto, la Reforma protestante, con la ruptura de la unidad eclesial, generará el pluralismo religioso y la necesidad de una fórmula jurídica que evite las guerras por motivos religiosos. En ese espacio, “la tolerancia, precursora de la libertad religiosa, será el primer derecho fundamental”.<sup>40</sup>

De acuerdo a su desarrollo histórico, Peces-Barba considera que los derechos fundamentales se inician en 3 ámbitos:

*Primero.* En la reflexión de la tolerancia para poner fin al enfrentamiento religioso. Desde la tolerancia se aplica el espectro a todos los derechos que afectan a la convivencia, a la opinión, a la expresión de las ideas, etc., como primer núcleo de los derechos individuales más vinculados a la propia persona.

*Segundo.* Sobre los límites del poder, ante el fortalecimiento del Estado como poder absoluto. La reflexión sobre los límites del poder está en el origen de “la justificación contractualista, de la separación de poderes, y en lo que aquí nos importa, de los derechos de participación política”.<sup>41</sup>

*Tercero.* Sobre la necesaria humanización en el ámbito penal y procesal por su situación de inseguridad, de interdeterminación de las penas, de utilización de la tortura como forma de averiguación de la verdad y como pena, en definitiva por la falta de garantías. La humanización del derecho penal conduce necesariamente a las garantías procesales.

Para este autor, estas son las tres primeras dimensiones de los derechos fundamentales que se encuentran en el Derecho positivo:

---

<sup>39</sup> Ibidem, p.12.

<sup>40</sup> Idem.

<sup>41</sup> Ibidem, p.13.

“La superación del Estado absoluto se empezará a producir con la formulación iusnaturalista de los derechos fundamentales y con la idea de separación de poderes. Las revoluciones de Gran Bretaña, en el siglo XVII, en las colonias inglesas en el norte de América y en Francia, en el siglo XVIII, serán la expresión de un nuevo tipo de poder político, el Estado liberal, en el cual se fortalecerán los derechos, como concepción ética que se incorporará al Derecho positivo”.<sup>42</sup>

Ahora bien, la mayoría de los historicistas considera que en el campo de los derechos humanos se ha gestado, desde sus orígenes hasta nuestros días, un triple proceso de evolución: la positivación, la generalización y la internacionalización.

Norberto Bobbio añadiría una etapa de especificación, para expresar la concreción, desarrollo y ampliación de los derechos en su formulación histórica. Según Peces-Barba, “con el estudio de estos procesos se llega hasta nuestros días y a partir de ellos se puede intentar lo que Kant llama una historia profética, apuntando las posibles líneas de evolución, en el futuro, de los derechos humanos”.<sup>43</sup>

Por el proceso de positivación se pasa de la filosofía de los derechos fundamentales al derecho positivo, principalmente a través de las constituciones. Se abandona el iusnaturalismo racionalista y la garantía de su efectividad no será sólo su racionalidad sino la fuerza del derecho a través de los tribunales de justicia. Un ejemplo de esto lo tenemos en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano: “...Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de poderes establecida, no tiene Constitución”.<sup>44</sup>

Desde el siglo XIX el proceso de positivación se incrementó, y hoy en día, en todos los países democráticos los derechos fundamentales están en las constituciones y en las leyes que las desarrollan.

“Por la peculiaridad del sistema jurídico anglosajón, en Gran Bretaña, donde están vigentes viejos textos como la Carta Magna (1215), el Acta de Habeas Corpus (1679) o el *Bill of Rights* (1688), los derechos tienen un reconocimiento y una protección jurisprudencial”.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> Idem.

<sup>43</sup> G. Peces-Barba Martínez, “Sobre el fundamento de los Derechos Humanos, Un problema de Moral y Derecho”, Op. cit., p. 269.

<sup>44</sup> “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano” (26 de agosto de 1789), en G. Peces-Barba Martínez (director), et.al., Op. Cit., p. 115.

<sup>45</sup> Ibidem., p. 13-14.

A través de la generalización se introdujeron en la fórmula de los derechos, por influencia del movimiento obrero y del socialismo democrático, componentes igualitarios, como el sufragio universal, la prohibición de las discriminaciones, derechos como el de asociación (prohibida en la etapa liberal), o los económicos, sociales y culturales que buscan mejorar la condición del trabajador, la sanidad, la educación o la cultura.

Finalmente, el proceso de internacionalización que inició en el siglo XX intenta superar el ámbito del Estado nacional y su soberanía, para un mayor reconocimiento y protección de los derechos humanos.

“La declaración de la ONU (1950), los pactos posteriores (1966), la declaración americana, el convenio europeo y sus protocolos adicionales, el pacto de San José de Costa Rica son, entre otros, ejemplo de desigual valor de esta evolución.”<sup>46</sup>

Por último, es necesario tomar en cuenta dos importantes críticas que se hacen a la fundamentación historicista:

La primera es de Eusebio Fernández y se refiere a la amplia variabilidad histórica de todos los derechos humanos. Según este autor, esta variabilidad lo es en el caso de los derechos cívico-políticos y en el de los derechos económico-políticos. Pero no lo es en el caso de los derechos personalísimos como el derecho a la vida, o a la integridad física y moral. La razón es que en este último caso “nos encontramos ante un sustrato permanente, con variabilidad sólo de matices”.<sup>47</sup>

La segunda tiene que ver con el riesgo que se corre cuando no se logra diferenciar entre una visión histórica de los derechos humanos y una fundamentación historicista. Según Margarita Guadarrama, no es posible dejar de tener una visión histórica de los derechos humanos (contexto explicativo), independientemente de la fundamentación que se utilice (contexto de justificación). Esto no significa que se deje de reconocer la importancia histórica de los derechos humanos, sino que se distinga entre el plano del descubrimiento y la justificación, o sea, entre el contexto explicativo y el justificatorio.

“Por lo tanto, considero que una teoría de los derechos humanos que sólo de cuenta de contenidos netamente fácticos peca de reduccionista

---

<sup>46</sup> Idem.

<sup>47</sup> Eusebio Fernández. Teoría de la Justicia y Derechos Humanos. Madrid, Debate, 1984, p. 102, citado en M. Guadarrama, Op. cit., p. 47.

al dejar de lado el componente normativo, es decir el marco teórico (justificatorio) que proporcionan los principios”.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> M. Guadarrama. Ibidem, p. 48.

### 3. CONCEPTO DE DERECHOS HUMANOS

---

En esta última parte del primer capítulo, al hablar en forma general sobre los derechos humanos, me refiero a ellos indistintamente como *derechos humanos* o *derechos fundamentales*. Esto, porque la primera forma es la más común, la más generalizada; y la segunda forma, porque es la manera en la que los historicistas denominan estos derechos.

Sin embargo, es preciso señalar que stricto sensu *derechos humanos* y *derechos fundamentales* no significan lo mismo. Según Gerhard Oestreich, *los derechos humanos*, son “derechos innatos, inalienables, que pertenecen a todo ser humano en cuanto tal, independientemente de su reconocimiento por el Estado.”<sup>49</sup>

Es decir, que son todos aquellos derechos y libertades a las que puede apelar todo ser humano, sin diferencia de raza, color, sexo, idioma, religión, ideario político o similar, origen social o nacional, patrimonio, nacimiento o cualesquiera otras circunstancias.

En cambio, *los derechos fundamentales*, como dice Oestreich, son aquellos derechos reconocidos por el derecho público, y que forman parte, casi siempre, de un apartado de las constituciones: son “los derechos humanos especialmente reseñados en la Constitución.”<sup>50</sup>

Ahora bien, los derechos humanos suponen la respuesta del derecho a las necesidades básicas de los individuos y de las comunidades y son, en la cultura jurídica y política moderna, un instrumento de organización social que favorece el desarrollo moral de las personas.

En el panorama histórico aparecen, en el nivel de la filosofía moral como expresión de los valores de libertad e igualdad, necesidades humanas fundamentales para la realización plena en la vida social de los seres humanos y se incorporan progresivamente al derecho positivo, a través, principalmente, de las constituciones como normas básicas del ordenamiento jurídico y, por consiguiente, en el plano superior del Derecho.

Peces-Barba clasifica los derechos fundamentales,<sup>51</sup> de la siguiente manera:

a) Según su contenido, pueden ser personalísimos (a la vida, a la libertad de pensamiento y expresión, etc.), de sociedad, comunicación o participación

---

<sup>49</sup> Gerhard Oestreich y Karl-Peter Sommermann. Pasado y presente de los Derechos Humanos, 1963, p. 25.

<sup>50</sup> Ibidem, p. 26.

<sup>51</sup> G. Peces-Barba Martínez (director), et. al., "Introducción General", Ibidem, p. 15.

(asociación, reunión, prensa, etc.), políticos (sufragio) o de seguridad (garantías penales y procesales).

b) Por la forma de la prestación pueden ser derechos autonomía, derechos participación, derechos prestación o derechos deber.

c) Por sus titulares pueden ser del individuo o de los grupos sociales o comunidades (confesiones religiosas, sindicatos, asociaciones, etc.)

d) Por su ámbito de aplicación pueden ser nacionales e internacionales o supranacionales.

Como referencia conceptual para este trabajo, también he adoptado de Peces-Barba su concepto de derechos fundamentales, el cual los define como:

“Facultades que el derecho atribuye a las personas y a los grupos sociales, expresión de sus necesidades en lo referente a la vida, la libertad, la igualdad, la participación política o social, o a cualquier otro aspecto fundamental que afecte al desarrollo integral de las personas en una comunidad de hombres libres, exigiendo el respeto o la actuación de los demás hombres, de los grupos sociales y del Estado, y con garantía de los poderes públicos para restablecer su ejercicio en caso de violación o para realizar la prestación”.<sup>52</sup>

De acuerdo a esta definición, para todos aquellos que hemos adoptado la fundamentación historicista, los derechos humanos son un instrumento o medio de la organización social que favorece el desarrollo de los pueblos. Al tiempo que estos derechos han de responder a la satisfacción plena de las necesidades humanas.

---

<sup>52</sup> Ibidem, p. 14-15.

## 4. CLASIFICACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

---

Para elaborar una clasificación de los derechos humanos, hemos adoptado la propuesta de autores como Norberto Bobbio y Germán Bidart Campos, entre otros, los cuales hablan de *tres generaciones de derechos humanos*, refiriéndose a las etapas en que ciertas categorías de prerrogativas y garantías legales se han ido otorgando a los hombres.

Y en este mismo sentido, Margarita Herrera Ortiz<sup>53</sup> describe los principales contenidos de cada una de estas etapas o generaciones:

*Primera generación.* La podemos ubicar en la época en que cae el absolutismo político junto con las monarquías que le daban sustento, cuando ya a fines del siglo XVIII surge el constitucionalismo clásico; aquí el hombre empieza a tomar conciencia que para poder tener la convivencia política, conforme a las ideas liberales, debía tener ciertos derechos que le permitieran ejercitar libremente las ideas de la época.

En esta época las colonias norteamericanas se independizan de Inglaterra y, poco después, surge en Francia la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Y, es precisamente, en la Constitución Política de Estados Unidos de América y en la declaración francesa donde surge la primera generación de los derechos humanos, los llamados *derechos individuales* que contenían, a la par, derechos civiles y derechos políticos:

- Derecho a la vida.
- Derecho a la libertad.
- Respeto a la integridad física.
- Libertad de expresión.
- Libertad de creencias.
- Libertad de asociación.
- Libertad de decisión política.
- Derecho a un justo proceso.
- Respeto al domicilio.
- Derecho a la propiedad.

*Segunda generación.* En los llamados derechos humanos de la segunda generación, los derechos civiles y políticos ya consignados, reciben por parte de la

---

<sup>53</sup> Margarita Herrera Ortiz. Manual de Derechos Humanos, México, PACSA, s/a, p. 30-34, citado en Carlos F. Quintana Roldán y Norma D. Sabido Peniche. Derechos Humanos. México, Porrúa, 1998, p. 20-21.



sociedad una ampliación, acorde con las necesidades del tiempo; esto sucede por primera vez en México en 1917, Rusia en 1918 y Weimar Alemania en 1919.

Los derechos de la segunda generación son básicamente de tres tipos: derechos sociales, económicos y culturales. Estos son:

- Derecho al trabajo.
- Derecho de asociación sindical.
- Derecho a una remuneración justa.
- Derecho a disfrutar de descanso.
- Derecho de las mujeres, niños, minusválidos, etc.
- Derecho de libertad de prensa.

Los derechos humanos de la segunda generación tienen que cumplir con una función social, desde luego sin dejar de ser personales, o mejor dicho individuales, de esa manera, el individuo que es titular, debe ejercerlos con una conciencia social.

*Tercera generación.* Los derechos humanos de la tercera generación también son llamados *derechos de cooperación y solidaridad*; incluso, hay quienes suelen llamarlos *derechos humanos difusos* “porque no se refieren a alguien en particular, sino a toda la sociedad o a grandes grupos en que se actualiza su protección”.<sup>54</sup>

En términos generales, se refieren al derecho de los pueblos para reclamar ciertas prestaciones de la sociedad internacional. Algunos de ellos son:

- Derecho a la paz.
- Derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado.
- Derecho a beneficiarse con el patrimonio común de la humanidad.
- Derecho al desarrollo.
- Derecho a vivir con seguridad y protección.

Aunque la mayoría de los autores clásicos hablan de sólo 3 generaciones de derechos humanos, hoy en día existen autores como Graciano González y Javier Bustamante Donas que consideran necesaria una cuarta clasificación de derechos humanos, para incluir aquellos derechos que se generan a partir del desarrollo científico y tecnológico.

---

<sup>54</sup> Carlos F. Quintana Roldán y Norma D. Sabido Peniche. Derechos Humanos, México, Porrúa, 1998, p. 26.

**Segunda parte**

---

**ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS  
DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO**

## I. EL OMBUDSMAN

---

### 1.1. Concepto

La institución del Ombudsman es de procedencia sueca. La palabra Ombudsman tuvo su origen en las tribus germánicas medievales que aplicaron el término a un agente encargado de transferir bienes de familias o grupos que afectaban a otras personas, a las víctimas o sus familias. Con el paso del tiempo este vocablo se aplicó a cualquier clase de agente.

Sin embargo, el uso del término, tal y como lo conocemos actualmente, también se generó en Suecia a finales del siglo XVIII y principios del XIX. En este sentido, el Ombudsman es un representante del Parlamento y por extensión, de los ciudadanos. Este funcionario desde su nacimiento en la Constitución sueca de 1809, tiene como tarea la defensa de los derechos individuales ante las autoridades, y es un guardián de éstos, nombrado por el Parlamento.

“El desarrollo de la institución del Ombudsman... nos permite afirmar que comenzó siendo un medio de control, un instrumento del Parlamento para supervisar a la administración, y con el paso del tiempo se afirmó como una institución protectora de los derechos fundamentales, donde prima el sentido de los valores sobre el simple control técnico”.<sup>55</sup>

Ahora bien, respecto a algunas de las nociones, conceptos y definiciones que se han elaborado en torno al Ombudsman, existen tratadistas que han abordado este aspecto con cierta superficialidad, y otros que nos ofrecen una auténtica conceptualización. Sonia Venegas Alvarez<sup>56</sup> integra en cuatro grupos las distintas nociones que se han elaborado sobre el Ombudsman:

1) En un primer nivel, agrupa a los autores para los cuales el Ombudsman es un funcionario cuya actividad principal es la de atender quejas en contra de la administración pública.

2) En un segundo grado, aglutina a aquellos que se concretan a enumerar las cualidades que deben exigirse a quien ocupe el cargo, las cuales deberán conservarse durante el desempeño de su labor.

3) En tercer lugar, menciona a los autores que enlistan de manera detallada los atributos de los Ombudsman, como institución, y,

---

<sup>55</sup> Luis Ernesto Salomón Delgado. *El Ombudsman*, México, Universidad de Guadalajara, 1992, p. 28-29.

<sup>56</sup> Sonia Venegas Alvarez. *Origen y devenir del Ombudsman. ¿Una institución encomiable?* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas (Serie G, Estudios Doctrinales, Núm. 117), 1988, p. 39-40.

4) Finalmente, agrupa a aquellos estudiosos que al lograr una concepción más depurada, nos explican lo qué es el Ombudsman, en dónde se regula, cuál es su fin primordial, cuáles sus atributos esenciales y cuáles los efectos de implantación. En éste último sentido se ubica la siguiente definición de Ombudsman que da Héctor Fix-Zamudio, la cual he adoptado para los fines de este trabajo:

“Ombudsman es uno o varios funcionarios designados por el órgano parlamentario, por el ejecutivo o por ambos, con el auxilio del personal técnico, que poseen la función esencial de recibir e investigar las reclamaciones de los gobernados realizadas por las autoridades administrativas, no sólo por infracciones legales sino también por injusticia, irracionalidad o retraso manifiesto en la resolución, y con motivo de esta investigación pueden proponer sin efectos obligatorios, las soluciones que estimen más adecuadas para evitar o subsanar las citadas violaciones. Esta labor se comunica periódicamente a través de informes públicos, generalmente anuales, a los más altos órganos de gobierno, del órgano legislativo o a ambos, con la facultad de sugerir las medidas legales y reglamentarias, que consideren necesarias para mejorar los servicios públicos respectivos”.<sup>57</sup>

## 1.2. Su nacimiento y evolución en Suecia

Como sabemos, originalmente, el Ombudsman surge en Suecia y sus antecedentes históricos se remontan a la etapa de la monarquía absoluta, durante la cual el rey controlaba por igual a los funcionarios y a los jueces, Los reyes absolutistas de Suecia, como muchos otros monarcas de aquellos tiempos, se enfrentaron a las difíciles comunicaciones en razón de las grandes distancias dentro de sus reinos; este hecho les obligó a nombrar agentes que les representaran en cuestiones administrativas y de impartición de justicia. Esto a su vez, generó la necesidad de vigilar y controlar la actuación de dichos agentes.

Y, es precisamente, en esta intención de control sobre dichos agentes reales donde podemos encontrar los antecedentes de la institución del Ombudsman. Según el francés André Legrand<sup>58</sup>, el primer antecedente de la misma lo encontramos en la figura del *Gran Sénéchal* o *Drosten*, cuya función principal fue descrita en 1660 en el párrafo cinco de la *Regeringsform* o disposición real:

---

<sup>57</sup> Héctor Fix-Zamudio. “Ombudsman”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, t. VI, México, UNAM, 1984, p. 307.

<sup>58</sup> André Legrand. *L’Ombudsman Scandinave. études comparés sur le controle de l’administration*. Libraire Generale de Droit et Jurisprudence, Paris, 1970, p. 23, citado en L. E. Salomón Delgado, *Op. cit.*, p. 23-24.

“Desde tiempo inmemorial, la función Sénechal ha sido, y es aún el vigilar, bajo la autoridad suprema del rey, el buen funcionamiento y la administración de justicia en el Reino”.<sup>59</sup>

La tarea de este funcionario era la supervisión de las actividades de los agentes, con vistas a informar al rey de la manera en la que éstas se desarrollaban, sin poseer facultades para actuar contra quienes se apartaban de las normas o lineamientos trazados. Para el año de 1638 un funcionario real, llamado general *Richz Schultz*, recibió facultades que incluían la supervisión de los agentes, pero, además, podía iniciar una acusación contra éstos; sin embargo, sólo tenía jurisdicción sobre el área de administración de justicia.

Cabe señalar que en el año de 1713, el rey Carlos XII, crea otra institución que marca una evolución respecto al general *Richz*. Ampliando el campo de la supervisión hasta aspectos administrativos nace el *Justitie Kansler*, o Canciller de Justicia (JK). En este nuevo funcionario del rey confluían las funciones que ejercían el *Sénechal* y el general *Richz Schultz*, y estaba facultado para supervisar a la administración y a los jueces a quienes podía acusar. El Canciller de Justicia fue llamado originalmente *Konungnes Högste Ombudsmannen* o Comisario Supremo del Rey; su misión era la de “ejercer una vigilancia general para asegurarse el cumplimiento de las leyes y normas estatutarias, así como que los servidores públicos cumplieran debidamente sus obligaciones”.<sup>60</sup>

Según la Constitución sueca de 1720, el Canciller de Justicia debería someter al Parlamento (o Riksdag) sus informes de actividades y denunciarle la violación de las disposiciones constitucionales que hubiere encontrado; de esta manera, aunque en la estructura teórica el JK dependía del rey, en la práctica su relación con el Parlamento hacía que su dependencia fuera cada vez mayor de los órganos del Estado. Esta situación fue acentuándose tanto que, en 1766 se dispuso que el Canciller de Justicia ya no sería designado por el rey sino por el Parlamento.

Con la expedición de dicha Constitución, Suecia inició un periodo de 53 años, conocido como el “periodo de la libertad”; por esta Carta Magna se otorgó expresamente la supremacía al Parlamento por encima inclusive del rey y de su Consejo, quienes se encargaron de ejecutar las decisiones parlamentarias. Con el paso del tiempo, el poder parlamentario fue ganando terreno en diversas áreas; de esta forma, a partir de 1766 y hasta 1772, la designación del Canciller de Justicia estuvo a cargo del Parlamento. Este nombramiento era para un periodo de tiempo que comprendía hasta la siguiente reunión de

---

<sup>59</sup> Idem.

<sup>60</sup> Víctor Fairen Guillén. El Defensor del Pueblo. Ombudsman, t.I, Centro de Estudios Constitucionales, s/e, s/a, p. 36.

la Cámara; como en ocasiones pasaban varios años para que ésta volviera a reunirse, esta situación le daba una posición fuerte al JK. Durante ésta época el Canciller de Justicia se convirtió en un auténtico fiscalizador del Parlamento sobre el rey, en cuyo nombre se administraba e impartía justicia. No dependiendo del rey y no teniendo Parlamento al que acudir con regularidad para denunciar las irregularidades que descubriera, el JK se vió en la necesidad de buscar apoyo en la opinión pública a través de la publicación de sus investigaciones.<sup>61</sup>

Tiempo después, en 1772 el rey Gustavo III instrumenta nuevas reformas constitucionales que restablecen el poder del rey sobre el Parlamento. Con este golpe de Estado, este monarca restablece de facto el absolutismo en Suecia, y el Canciller de Justicia deja de ocupar el lugar que tenía con relación al Parlamento y pasa a depender directamente del rey. La constitución del mismo año dispuso que el JK debería ser designado por el monarca y vigilaría la ejecución de la ley y las ordenanzas, el control y las actividades de los procuradores reales, así como también ocuparía el rol de acusador ante la Corte Suprema, instaurada por el artículo 16 de la propia constitución. Sus facultades fueron precisadas en una ordenanza de la cancillería en 1773 y mediante una instrucción de 1779.<sup>62</sup> Durante el mandato del propio Gustavo III, el Canciller de Justicia (antecedente directo del Ombudsman) asume sus funciones en un grado comparable al de un ministro, asiste como consejero del rey tanto a las deliberaciones del Consejo como a las de la Corte Suprema.

Más tarde, y con el propósito de asegurar aún más su poder en el interior del país, Gustavo III presentó en la reunión parlamentaria realizada en febrero de 1789 la llamada *Acta de Unión y de Seguridad*, en la que establecía importantes innovaciones constitucionales que reforzaban el poder del rey: por ejemplo, el Consejo Real dejaba de existir; el rey adquiría plenos poderes sobre la administración del Estado y en el nombramiento de funcionarios; el Canciller de Justicia sirvió sólo como asesor y adquirió una posición semejante a la de un ministro de justicia; el Parlamento perdió su facultad exclusiva de presentar iniciativas legislativas; etc. Esta reposición del poder real provocó una conspiración que acabó con la vida de Gustavo III (1792). Le sucedió en el trono su hijo Gustavo Adolfo IV, quien debido a su incapacidad para gobernar y a una guerra con Rusia, provocó numerosas revueltas en Suecia que desembocaron en una importante reforma constitucional en 1809.

---

<sup>61</sup> Magdalena Aguilar Cuevas. *El Defensor del Ciudadano (Ombudsman)*, México, UNAM-CNDH, 1991, p. 22.

<sup>62</sup> L. E. Salomón Delgado. *Op. cit.*, p. 24-25.

Este año marca para Suecia el arribo de los conceptos de soberanía popular, ciudadanía, igualdad y otros, emanados de la Revolución Francesa. El nacimiento del Estado y el depósito de la soberanía en el pueblo, y no en la persona del soberano. Todo esto transforma los conceptos políticos. Bajo la influencia de estas ideas una gran cantidad de instituciones se transformaron, y entre ellas el Canciller de Justicia. La forma de gobierno establecida en la nueva Constitución Sueca de 1809 (llamada *Regerinsform*), se fundamentó en el equilibrio de poderes y se constituyó en una monarquía constitucional y hereditaria. El ejercicio del poder ejecutivo se encomendó al monarca a través del Consejo de Estado (*Statsvad*), cuyos miembros eran designados por el rey, previa aprobación del Parlamento. El poder legislativo residía en el rey y en el Parlamento bicameral (esta asamblea tendría la atribución exclusiva de fijar los impuestos). El poder judicial se confió a los tribunales, encabezados desde entonces por las Cortes Supremas, las que deciden en última instancia y en nombre del rey. La figura del Canciller de Justicia se mantuvo en su calidad de contralor de las oficinas y funcionarios públicos; se le consideró una autoridad independiente aunque al servicio del rey y del Consejo, pero sin que permaneciera ligado como un consejero o ministro, despojándole así del carácter político que en otro tiempo había tenido.

Relevante innovación en esta Carta Magna fue la creación de la figura jurídica del *Justitie Ombudsman*; al tenor de su artículo 96 expresa lo siguiente:

“El Parlamento debe en cada sesión ordinaria designar a un jurisconsulto de probada ciencia y de especial integridad en calidad de mandatario (*Justitie Ombudsman*) del Parlamento (*Riksdag*) encargado, según las instrucciones que éste le dará, de controlar la observancia de las leyes por los tribunales competentes, según las leyes, a aquellos que en el cumplimiento de sus funciones hayan cometido ilegalidades o negligencias por parcialidad, favor o cualquier otro motivo. Estará sujeto en todo caso, a las mismas responsabilidades y tendrá los mismos deberes que el Código de Procedimientos prescribe para los acusadores públicos”.<sup>63</sup>

Si algo caracteriza al Ombudsman surgido en 1809 es su radical separación del rey y su dependencia directa del Parlamento, el cual le elige y ante quien debe rendir el informe de su actividad fiscalizadora de la administración, la justicia e inclusive de la iglesia. A partir de este momento, quedan delimitadas las dos instituciones que en Suecia realizan una labor de control sobre la Administración: el Canciller de Justicia (JK), quien a partir de esta fecha vuelve a ser un funcionario al servicio del rey, quien lo designa, y que desempeña la

---

<sup>63</sup> “Constitución de Suecia”, *Información sobre Suecia*. Suenka Institutet, Suecia, 1983, p. 30-31, citado en S. Venegas Alvarez. *Op. cit.*, p. 31.

función de controlar la administración del Estado desde el punto de vista legal, actuando principalmente como asesor legal del gobierno, y representante jurídico de la Corona, en cuyo nombre vigila y acusa a funcionarios por la comisión de los delitos de incumplimiento del deber o abuso de autoridad; y el *Justitie Ombudsman* (JO), que surge como respuesta a la necesidad de contar con una oficina enteramente independiente del gobierno, para proteger a los ciudadanos eficazmente contra actos negativos de la administración pública.

Según Salomón Delgado<sup>64</sup>, fueron dos los factores fundamentales que influyeron en la creación del Ombudsman (JO) en Suecia: uno, interno, lo constituye la historia de las instituciones político-constitucionales de este país en la época anterior a la promulgación de la Constitución de 1809. El ambiente de entonces era de regreso a la legalidad, después de un periodo de absolutismo; y la tendencia fue el fortalecimiento del Parlamento. El otro factor, externo, fue la afluencia de las ideas liberales llegadas de la Revolución Francesa; ideas que cambiaron la concepción del ciudadano y de la sociedad en su conjunto<sup>65</sup>. De esta manera, puede afirmarse que el Ombudsman nacido en Suecia fue producto de la necesidad de controles entre los órganos del poder, necesarios en la nueva concepción liberal del Estado, y de la adaptación de estos conceptos liberales a la realidad sueca.

---

<sup>64</sup> L.E. Salomón Delgado. Ibidem.

<sup>65</sup> Ibidem, p. 29-30.



### 1.3 Características Generales

Como ya se señaló anteriormente, una de las características principales del *Justitie Ombudsman* (JO) es su radical separación del rey y su cercana relación con el Parlamento (*Riksdag*), que es el órgano que lo designa, en nombre de quien actúa y ante quien es responsable, debiendo presentarle anualmente un informe de su actividad fiscalizadora sobre la administración y la justicia; aunque conserva su independencia frente al mismo, ya que el organismo legislativo sólo puede darle directivas generales pero no instrucciones específicas sobre los diversos aspectos de su actividad. También en el ejercicio de su cargo es independiente. Esta independencia indispensable para el eficaz ejercicio de sus atribuciones, se haya garantizada además por el hecho de ser él mismo, jefe de su personal, nombrándolo y despidiéndolo según lo considere necesario.

La elección del JO no se realiza realmente de forma directa por todo el Riksdag, sino indirectamente, a través de una comisión constituida al efecto y cuya composición es cuidadosamente estudiada, ya que se trata de evitar por todos los medios posibles que el JO sea un hombre “de partido”, o que sea elegido gracias a la fuerza de un determinado partido. Muy por el contrario, es ya una constante en la historia de la institución que la designación se realice por unanimidad de todos los partidos representados en el Parlamento, y que la misma recaiga sobre personas de reconocida solvencia moral y prestigio jurídico.

“El J.O. es designado por un periodo de cuatro años, y sólo puede ser destituido a petición de la comisión parlamentaria encargada de examinar su actividad, forma de actuar e informes que presenta. El Ombudsman deber ser una persona destacada por sus conocimientos legales y su integridad personal. La mayoría de los Ombudsman han salido del poder judicial. El Ombudsman durante el desempeño de sus funciones no puede ocupar ningún otro cargo, con lo que se pretende evitar una dependencia indirecta del rey o de la administración”.<sup>66</sup>

En 1915 la actividad del Ombudsman se divide; aparece en escena un *Militie Ombudsman* (MO), que tiene como función principal controlar la administración militar e investigar todas las quejas de los soldados y oficiales que tengan relación con su servicio en el ejército, y las posibles transgresiones de sus derechos individuales durante su permanencia en el mismo.

Posteriormente con la ley del 29 de diciembre de 1967, se reorganiza la institución: desaparece el MO y se crea una institución colegiada de tres Ombudsman de igual

---

<sup>66</sup> M. Aguilar Cuevas, *Op. cit.*, p. 24.

categoría, los cuales se distribuyen internamente los asuntos materia de la institución, incluyendo los de carácter militar.

En el año de 1975 sufre una última modificación: se suprimieron los asistentes y se establecieron cuatro Ombudsman, uno de los cuales actúa como presidente, dirige las labores administrativas del organismo y coordina las actividades de los otros tres. En la actualidad, la oficina del Ombudsman Parlamentario sueco consta de cuatro Ombudsman; cada uno tiene esferas separadas de supervisión establecidas en el Reglamento Interno de la Institución, que son las siguientes:

1. El Chief Ombudsman, está encargado de los asuntos relacionados con la administración central, nombra al personal y realiza funciones directivas; sólo él está autorizado para firmar las decisiones finales.

2. El encargado de investigar las quejas contra tribunales, ministerio público, policía y prisiones.

3. El que ve todo lo relacionado a las fuerzas armadas y supervisa actos de las autoridades locales.

4. El que investiga las denuncias de educación y bienestar social.

En Suecia, existe una clara separación entre Estado y gobierno, una separación orgánica claramente definida entre la función política y la administración. Por ello, "el rey, como Jefe de Estado, queda por completo al margen de cualquier fiscalización por parte del JO, así como los ministros en el desarrollo de su labor política".<sup>67</sup>

La tarea principal del Ombudsman consiste en vigilar el modo en que los tribunales y organismos administrativos observan y aplican las leyes del país, en particular las que se refieren a las garantías de libertad, seguridad y propiedad de los ciudadanos; recibe notificaciones de abusos cometidos por cualquier persona que ejerza funciones ejecutivas públicas. supervisa la actuación de prácticamente todas las autoridades estatales y municipales: civiles, militares, policiales e inclusive de empresas paraestatales que no son órganos de gobierno, pero sin embargo, realizan funciones ejecutivas públicas, así como a sus funcionarios. Al igual que al rey y los ministros, el Ombudsman tampoco puede supervisar a los miembros del Parlamento, ni al Canciller de Justicia (JK), ni a los miembros de la Mesa Directiva del Banco Central.

"Aunque el Ombudsman no puede anular o corregir la decisión del funcionario público sino simplemente recomienda que la decisión sea rectificadas en uno u otro sentido, o bien que los procedimientos administrativos sean

---

<sup>67</sup> M. Aguilar Cuevas. *Op. cit.*, p. 26.

modificados, inclusive sugiere reformas a la legislación; su principal arma es su poder para criticar la actividad o negligencia, la forma inadecuada o impropia como los servidores públicos resolvieron”.<sup>68</sup>

Una vez concluida su labor investigadora, el Ombudsman emite públicamente una resolución; ésta puede adoptar la forma de una sugerencia, advertencia, recordatorio, amonestación, crítica u opinión, pero la característica común a todas ellas es la carencia de “potestad coercitiva directa”, es decir, que dichas decisiones no son vinculatorias para los destinatarios, y por lo tanto, no pueden modificar, ni mucho menos revocar, una actuación proveniente de los funcionarios o empleados de la administración pública. estas resoluciones poseen una amplia aceptación por las autoridades respectivas en virtud del respeto que se guarda al titular del cargo de Ombudsman y que tienen su base en sus conocimientos y en su *auctoritas*, o sea, en “la autoridad moral y social de quien ocupa el cargo”.<sup>69</sup>

El Justitie Ombudsman no sólo controla las relaciones administrado-funcionario, sino también las quejas de éste último en su relación interna con la Administración (los llamados problemas puramente funcionariales internos, que han llegado a ser una parte importante de su actividad).

Con el tiempo, el ámbito de competencia originalmente reducido a la Administración Central y sus funcionarios, sufre una importante modificación al incluirse en el mismo a los funcionarios de la Administración Local (en el año de 1966). Con ello quedaron fuera del control del Ombudsman Parlamentario los miembros de los Consejos municipales, y, por el contrario, quedaron plenamente sometidos los agentes de las colectividades territoriales y los miembros municipales y comisiones departamentales.<sup>70</sup>

Cabe destacar también que el JO extiende su campo de actuación sobre los jueces, tribunales e Iglesia. la supervisión del Ombudsman no se limita a examinar la actuación de un juez o tribunal desde una perspectiva formal solamente; si bien es cierto que el JO no puede modificar las decisiones judiciales, en principio nada le impide expresar su opinión sobre la resolución como tal; sin embargo, en la práctica se ocupa casi exclusivamente de cuestiones de naturaleza formal, tales como retardo en las diligencias, comportamiento impropio, y que los procesos se lleven a cabo en un tiempo razonable. El control es aún más limitado y sutil en lo que se refiere al Tribunal Administrativo Supremo: el Ombudsman no puede hacerlo objeto de crítica más que en sus actos jurisdiccionales, y

---

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 27-28.

<sup>69</sup> S. Venegas Alvarez. *Op. cit.*, p. 50.

<sup>70</sup> M. Aguilar Cuevas. *Op. cit.*, p. 26-27.

siempre que de “forma manifiesta” dicten una sentencia injusta y contraria a las leyes formales, y a la evidencia de los hechos debidamente establecidos.

En caso contrario, y en circunstancias normales, los miembros del Tribunal Supremo son prácticamente intachables. Hoy en día, el Ombudsman controla el Ministerio fiscal, los magistrados de jurisdicciones inferiores, las autoridades penitenciarias, así como las de policía y, en general, toda la administración de justicia.

En cuanto a la Iglesia oficial del estado (que es Luterana) se considera que es un auténtico servicio público por cuanto recibe sustanciales fondos del Estado, y por tanto se encuentra igualmente sometida a la vigilancia del JO, salvo en aquellas materias consideradas de doctrina.

Magdalena Aguilar Cuevas<sup>71</sup> consigue destacar las características generales más importantes que presenta la Institución del Ombudsman en Suecia, las cuales son las siguientes:

- a) Es una institución colegiada formada por cuatro funcionarios (Ombudsman).
- b) Los elige el Parlamento por votación abierta para un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelectos.
- c) Deben ser jurisconsultos de probada ciencia y de integridad particular.
- d) No deben desempeñar ningún otro cargo público ni privado.
- e) Son independientes del rey y del Gobierno.
- f) Son destituidos por el Parlamento cuando pierden la confianza de éste, lo que se logra con mayoría simple.
- g) Su conducta es vigilada por un comité “legal” integrado por miembros del Parlamento.
- h) Supervisa a todas las dependencias y organismos estatales y municipales y al personal que los integra.

El JO puede actuar a petición de parte o de oficio. Su actuación de oficio es sumamente importante ya que es consecuencia de su obligación de vigilancia, que puede ser resultado de sus periódicas visitas de inspección que realiza a todos los organismos administrativos, judiciales y militares a lo largo del país o simplemente de la lectura del periódico, Pero sin duda alguna, la base de su actividad reside en satisfacer las demandas presentadas a iniciativa de parte.

Finalmente, cabe señalar que el Ombudsman dedica 30 días al año para realizar inspecciones que también pueden ser encargadas a personas de la oficina para llevarlas a

---

<sup>71</sup> Idem, p. 28.

cabo en tribunales, prisiones, dependencias de la Administración Central, regional o local, a autoridades militares, escuelas, hospitales y demás organismos públicos. Las observaciones que hace durante sus inspecciones generalmente lo han llevado a sugerir reformas legislativas al respecto.

De acuerdo a las instrucciones emitidas en 1975 por parte del Parlamento, el Ombudsman tiene la obligación de presentar un informe cada año, no antes del 15 de octubre y que cubra el año fiscal anterior (de julio 1º. a junio 30). El informe anual debe brindar un reporte detallado de todos los casos tramitados por él.

"El informe anual es estudiado por el comité constitucional del Parlamento, principalmente en cuanto a sus resoluciones y demás documentación contenida en los expedientes. Generalmente, el comité emite una opinión en el sentido de que no existe ninguna crítica en contra del informe, posteriormente es discutido en una sesión plenaria en donde se aprueba en definitiva. El informe anual es enviado y leído por jueces, servidores públicos y profesores de derecho. Está considerado como un documento de gran interés, sobre todo para la literatura jurídica."<sup>72</sup>

Hoy en día, existen otros Ombudsman en Suecia conocidos como Ombudsman sectoriales, y aunque siguen los parámetros generales de actuación de los defensores del pueblo, a diferencia de ellos, no dependen del Parlamento porque son nombrados por el Poder Ejecutivo; razón por la que se les considera más bien como "comisionados gubernamentales (Executive Ombudsmen)".<sup>73</sup> En este grupo están los siguientes:

1. El Ombudsman de los consumidores (Konsumentombudsmannen), creado en 1971, con la función de garantizar el cumplimiento de dos leyes de protección al consumidor: la ley de prácticas comerciales y la ley contra términos contractuales impropios.
2. El Ombudsman para la igualdad de oportunidades (Jamstalldhestsombudsmannen)), creado en 1980 para asegurar el cumplimiento de la ley para la igualdad de sexos en las relaciones laborales.
3. El Ombudsman contra la discriminación étnica (Ombudsmannen mot etnisk diskriminering), creado en 1986 para contrarrestar la discriminación étnica en la sociedad, especialmente en los centros de trabajo, pero "no en la vida privada".<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> Raymundo Gil Rendón. Las transformaciones del Ombudsman. México, UNAM, Facultad de derecho, división estudios de posgrado (tesis para obtener el grado de doctor en derecho), 1998, t.1, p. 34.

<sup>73</sup> Ibidem, p. 37.

<sup>74</sup> Norma Sabino Peniche. El Ombudsman Sueco y las Instituciones defensoras de los derechos Humanos. México, UNAM, Facultad de Derecho, División de estudios de posgrado (tesis para obtener el grado de doctor en derecho), 1996, p. 99.

4. El Ombudsman de la libertad de empresa, fue creado en 1954 para aplicar la ley antitrust, que regula el libre juego de la oferta y la demanda.
5. El Ombudsman de la prensa, establecido en 1969 para recibir las quejas relativas a las violaciones a la ética periodística.
6. El Ombudsman de los niños (Barnombudsmannen), fue creado en 1993 para salvaguardar los derechos de todos los habitantes de Suecia menores de 18 años.

"En 1990 Suecia ratificó la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. La misión principal de este Ombudsman, consiste en velar por los derechos e intereses de niños y jóvenes según dicha Convención, y en asegurar que Suecia cumpla sus obligaciones en este campo".<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Idem.

## 2. EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL

---

### 2.1. Aparición y evolución del Derecho Social

*Concepto.* Existen diferentes definiciones del derecho social; entre las más comunes están las siguientes:

a) Alberto Trueba Urbina define el derecho social como “el conjunto de principios, instituciones y normas que en función de integración protegen, tutelan y reivindican a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles”.<sup>76</sup>

b) José Campillo Sainz, por su parte, considera los derechos sociales como “el conjunto de exigencias que el hombre puede hacer valer frente a la colectividad para que ésta le proporcione los medios necesarios para conducir una existencia digna de su calidad de hombre”.<sup>77</sup> En algunos casos será el Estado quien proporcione directamente los elementos indispensables para que los hombres puedan cubrir sus necesidades básicas (surgen así los derechos sociales a la educación, a la asistencia y a la seguridad social, etc.).

c) Lucio Mendieta y Núñez, por último, define al derecho social como “el conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores a favor del individuo, grupos y sectores de la sociedad económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo”.<sup>78</sup>

Como pudimos apreciar, las tres definiciones anteriores coinciden en el sentido de considerar al derecho social como un derecho nivelador y protector de los hombres económicamente débiles, a excepción de la definición de Alberto Trueba quien considera además, que el derecho social es reivindicador de este de hombres.

*Origen.* En cuanto al origen del derecho social, existen dos principales tendencias explicativas:

La primera, es la que sostiene Mario de la Cueva, quien considera que fue Otto Von Gierke el primero en proporcionar –a finales del siglo XIX- una tercera rama jurídica: el derecho social.

---

<sup>76</sup> Alberto Trueba Urbina. Nuevo Derecho del trabajo, actualización del artículo 123 en la UNAM, p. 155, en Francisco Aguilar López, “Aparición y evolución del Derecho Social”, Revista de la Escuela de Derecho, Año 2, No. 3, Julio de 1977, Universidad Autónoma de Chiapas, p. 24.

<sup>77</sup> José Campillo Sainz. Derecho Fundamental de la Persona Humana. Derechos Sociales, México, Juz (sic), 1952, p. 37-47, en Fco. Aguilar L., Op. cit., p. 25

<sup>78</sup> Lucio Mendieta y Núñez. El Derecho Social. México, Porrúa, 1953, p. 66, en Fco. Aguilar L., Op. cit., p. 20.

“Un derecho que no era público ni privado y que sí procuraba, como todo el derecho, las regulaciones de relaciones humanas, a diferencia de los Derechos Público y Privado, contemplaba al hombre como integrante de lo social”.<sup>79</sup>

La segunda versión, corresponde a Alberto Trueba Urbina, quien afirma que el primero en referirse a la creación del derecho social fue el mexicano Ignacio Ramírez (“el Nigromante”), porque desde los albores de la Constitución de 1857, ya hablaba de la necesidad de que la futura constitución no sólo debía ser égida política de los derechos individuales, sino también, instrumento de protección de los grupos sociales débiles. Según Trueba Urbina, “El Nigromante”, pugnó por elevar a los indígenas a la esfera de ciudadanos, combatió la servidumbre de los jornaleros, propuso formar una constitución que se fundara en el privilegio de los menesterosos, de los ignorantes, de los débiles, etc.

Independientemente de determinar cuál de las dos versiones es la correcta, para los fines propios de esta investigación, basta con considerar ambas explicaciones como antecedentes del derecho social en la época moderna. Porque hay que recordar que, en la antigüedad el derecho social también existió, aunque en diferentes formas. Por ejemplo, en la antigua Roma hubo derecho alentado por la lucha de clases (aunque los romanos ignoraban que era derecho social); así también existió en las Leyes de Indias, que aunque no fueron cumplidas fielmente, sí contenían normas humanitarias para los indígenas conquistados.

El derecho social en la actualidad, no ha logrado alcanzar totalmente su cometido de igualador, nivelador o reivindicador de los grupos social y económicamente débiles; todavía se encuentra en la fase de lograr ese cometido a través de la justicia social, que es el fin que persigue.

El derecho social es un derecho que intenta responder a la cada vez más dinámica y compleja realidad social, por ello se está integrando constantemente con nuevas ramas, de las cuales cabe señalar las siguientes:

- El derecho del trabajo y la previsión social.
- El derecho social campesino.
- El derecho social profesional.
- El derecho de la seguridad y el bienestar social integral.
- El derecho social de la prevención social.
- El derecho social corporativo.
- El derecho social familiar.

---

<sup>79</sup> Mario de la Cueva. Derecho Mexicano del Trabajo, t. I, México, Porrúa, 1970, p. 221-222, en Fco. Aguilar L., Op. cit., p. 20.



- El derecho social de la infancia.
- El derecho social de la juventud.
- El derecho social de la mujer.
- El derecho social de la vejez (jubilados y pensionados).
- El derecho social de la educación.
- El derecho social de la alimentación integral y del consumo popular.
- El derecho social del deporte.
- El derecho social de la vivienda integral.
- El derecho social del descanso y del ocio constructivo.
- El derecho social internacional.

Quizás no podamos, en este momento, asegurar quién fue el primero en hablarnos del derecho social en la época moderna; pero lo que sí podemos afirmar con toda seguridad, es que México fue el primer país en el mundo que elevó los derechos sociales del hombre a preceptos constitucionales.

## **2.2. El nacimiento de los derechos sociales en México**

Héctor Fix-Zamudio<sup>80</sup> cree que debe considerarse a la ciudad de Querétaro como aquella en la que se inició el constitucionalismo social de la época contemporánea, en virtud de que en ella se reunió el Congreso Constituyente que expidió, en la misma ciudad, la Constitución Federal de 5 de febrero de 1917. Y, fue precisamente en ella, en la cual se consagraron por primera vez en el mundo, los derechos sociales protectores de los campesinos y de los demás trabajadores, que anteriormente se habían establecido en las leyes ordinarias de los países desarrollados económica e industrialmente.

Estos derechos sociales comenzaron a perfilarse más claramente en México, en las primeras décadas del siglo XIX, en las cuales entra en crisis el modelo del Estado de Derecho de carácter individualista y liberal, consagrado en la Constitución Federal de 5 de febrero de 1857.

Las preocupaciones de carácter social comenzaron a expresarse en los últimos años de la dictadura porfirista, a través de planes y proyectos iniciados en el Plan de San Luis Missouri, del Partido Liberal Mexicano, en 1906, y se extendieron en los manifiestos publicados por los diversos grupos revolucionarios en las distintas etapas de la lucha armada. En dichos manifiestos se expresaba la necesidad de profundas reformas al

---

<sup>80</sup> Héctor Fix-Zamudio. “El nacimiento de los derechos sociales en México”, en Revista Uruguaya de Derechos Constitucional y Político, t. II, Números 10-11, Diciembre de 1985-Marzo de 1986, p. 260-265.

ordenamiento jurídico tradicional para introducir disposiciones tutelares de los sectores sociales desprotegidos, en especial, de los obreros y de los campesinos.

Entre los principales antecedentes del Constituyente de Querétaro, cabe destacar:

- a) El Plan de San Luis Potosí; plan predominantemente político, pero que contenía de algunos planteamientos de reforma agraria.
- b) El Plan Político y Social de marzo 18 de 1911, elaborado por varios grupos de revolucionarios con una orientación claramente reformista.
- c) El Plan de Ayala, de carácter esencialmente agrario.
- d) La Reforma del 12 de Diciembre de 1914 al Plan de Guadalupe (de 26 de marzo de 1913), en el que se le incorporó una declaración de derechos sociales.
- e) La Ley Agraria de 6 de enero de 1915, que estableció los lineamientos de la reforma agraria: restitución de tierras a los pueblos despojados de ellas y dotación a los campesinos que carecieran de ellas.

Durante la etapa previa a la reunión del Congreso de 1917, algunos gobernadores militares de los Estados expidieron varias leyes agrarias y ordenamientos de carácter laboral, que sirvieron de apoyo a los diputados constituyentes para proponer modificaciones de carácter social.

Al proponer Venustiano Carranza a los diputados al congreso su proyecto de constitución (proyecto que no contenía disposiciones tutelares de los grupos sociales desprotegidos) surgió entre los diputados una corriente de opinión, en el sentido de que los preceptos protectores no debían sólo consignarse en leyes ordinarias, sino que era necesario consagrarlos en textos constitucionales, para darles preeminencia, estabilidad y sustraerlos a las variaciones de los cuerpos legislativos ordinarios.

Debido a las discusiones suscitadas entre los miembros del congreso, se acordó designar una comisión especial encabezada por el ingeniero Pastor Rouaix para que elaborara los proyectos de preceptos en los cuales se consagraron los lineamientos de la reforma agraria y de los derechos de los demás trabajadores.

“Esta Comisión... presentó al Congreso los proyectos de los artículos 25 [después, artículo 27] y 123, en los cuales se proponían los derechos sociales, y que fueron aprobados con ligeras modificaciones por el Congreso. De esta manera surgieron las bases del constitucionalismo social”.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> Ibidem, p. 265.

El constitucionalismo social iniciado en Querétaro en febrero de 1917, fue desarrollado después en la primera posguerra, especialmente en las constituciones de la República Alemana de Weimar (agosto de 1919) y en la República Española (diciembre de 1931). Dicho constitucionalismo tuvo su culminación en la segunda posguerra, en la mayoría de las constituciones elaboradas o reformadas en las últimas décadas del siglo XX, las cuales establecen el llamado Estado de Derecho Social o Estado de Bienestar.

Finalmente, cabe aclarar que, si bien la Constitución Federal mexicana de 1917 inició dicho constitucionalismo social a través de la consagración de los derechos sociales de los campesinos y de los demás trabajadores, en realidad significó una etapa de transición entre el sistema liberal clásico y el moderno Estado de Bienestar. Dicho Estado alcanzó – hasta hace unas décadas- importantes logros en México por conducto de numerosas reformas a la carta magna, que precisaron y aumentaron los derechos sociales.

### 3. LOS DERECHOS HUMANOS EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

---

En nuestro país se aprecian dos etapas básicas en lo que se refiere al estudio de los derechos humanos: antes y después de la Constitución de 1917, que actualmente nos rige.

Con anterioridad a esta carta magna, la mayoría de los documentos constitucionales de México, respecto al tema de los derechos humanos, tuvieron un espíritu y una orientación netamente liberal-individualista. Será con la constitución expedida en Querétaro cuando se plasme en su texto una perspectiva de contenido social, manifestado fundamentalmente, en aquellas normas protectoras de los sectores tradicionalmente marginados, tales como el campesino y el obrero, como se ve reflejado en los artículos 27 y 123, respectivamente.

Desde el inicio de la *época colonial*, se planteó en España, el problema relacionado con la condición jurídica de los indígenas, destacando la postura de los teólogos como Fray Bartolomé de las Casas, Fray Antonio de Montesinos, Fray Toribio de Benavente y otros, quienes luchaban porque se respetara el derecho de libertad de los indígenas. Sostenían que los indígenas eran personas humanas, e hijos de Dios, y como tales eran portadores de una dignidad intrínseca, y por lo tanto sujetos de derechos.

“Para resolver estas cuestiones se establecieron las Juntas Consultivas para la Indias, entre cuyos componentes se encontraban figuras como Francisco de Vitoria, Gregorio López, Ginés de Sepúlveda y Soto, cuyas resoluciones fueron recogidas en los principios y doctrinas del Derecho de Gentes, tales como las Leyes de Burgos, la Instrucción de los Reyes Católicos a Nicolás de Ovando, gobernador de las Indias, la Cédula de Fernando el Católico en 1514, el Decreto de Carlos I sobre la esclavitud en las Indias”.<sup>82</sup>

*Las Leyes de Indias*, como sabemos, tuvieron vigencia y aplicación en la Nueva España, aunque sólo protegieron parcialmente a la población indígena en contra de abusos y arbitrariedades de los españoles, criollos y mestizos.

En la *época de la independencia*, encontramos importantes precedentes relacionados con los derechos humanos, tal es el caso del “Decreto de Abolición de la Esclavitud”, dictado por el cura Miguel Hidalgo y Costilla, en la ciudad de Guadalajara, el 6

---

<sup>82</sup> Mireille Roccatti. Los Derechos Humanos y la experiencia del Ombudsman en México, México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 1996, p. 53.

de diciembre de 1810, el cual declara la libertad del hombre y prohíbe la esclavitud y el pago de tributos a cargo de los indios.

También José María Morelos y Pavón, en los “Sentimientos de la Nación”, del 14 de septiembre de 1813, establecía: “El Congreso dictará leyes que moderen la opulencia y la indigencia, que se aumente el jornal del pobre, que la aplicación de la ley sea igual para todos sin exceso de privilegios”;<sup>83</sup> asimismo, proclamó el principio de igualdad al prohibir la esclavitud, consagró el derecho de propiedad y prohibió la tortura.

En el constitucionalismo mexicano encontramos preceptos que garantizan el respeto de los derechos humanos.

Tal es el caso de la *Constitución de Cádiz*, expedida por las Cortes españolas y jurada el 19 de marzo de 1812, y aunque oficialmente entró en vigor en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año, su aplicación en realidad fue parcial y temporal.

Aún así, este documento constitucional contenía algunas garantías para los individuos, por ejemplo: el derecho a la libertad y la libertad de imprenta; además prohibía la tortura y la confiscación de bienes.

La *Constitución de Apatzingán* (1814), del cura Morelos, aunque no tuvo vigencia oficial en nuestro país, contiene un verdadero catálogo de los derechos del hombre, recogiendo gran influencia de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789). En su artículo 24 consagra los derechos de igualdad, seguridad, propiedad y libertad; y afirma que la conservación de estos derechos debe ser el objeto de las instituciones de los gobiernos y el único fin de las instituciones políticas.

“Con la evidente influencia de la Declaración Francesa de 1789, la Constitución de Apatzingán incluye: la inviolabilidad del domicilio (art. 32); el derecho de propiedad (art. 34); el derecho de reclamar ante el Estado las arbitrariedades e injusticias sufridas (art. 37); la libertad de industria y comercio (art. 38); el derecho a la instrucción necesaria a todos (art. 39); la libertad de expresión y de imprenta con los característicos límites de no atacar a la moral; o perturbar la paz pública, o afectar derechos a terceros (art.40)”.<sup>84</sup>

*El Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano*, de 1823, así como el *Plan de Constitución Política de la Nación Mexicana*, del mismo año, proclaman los derechos de libertad, igualdad y propiedad.

---

<sup>83</sup> *Ibidem*, p. 54.

<sup>84</sup> Carlos F. Quintana R. y Norma D. Sabido P., *Op. cit.*, p. 36-37.

*El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*, de 1824, por lo que hace a los derechos fundamentales, únicamente se refiere a la administración de justicia, estableciendo las garantías de igualdad, de no retroactividad de la ley y de igualdad ante los tribunales.

*La Constitución Federal de 1824*. La primera Constitución federal mexicana, promulgada el 4 de octubre de 1824, consta de 171 artículos y no contó con una enumeración sistemática de derechos o garantías individuales. En su artículo 50, fracción III, y en el 171, únicamente se habla de la libertad de imprenta. De igual forma, sólo se establece el respeto al domicilio y la prohibición de ser detenido sin orden judicial.

Como producto del enfrentamiento entre liberales y conservadores, además de las disputas por las diversas orientaciones de orden masónico entre yorkinos y escoceses, el país, una vez dominado por los conservadores, cambió el sistema federal por el centralista; y la Constitución de 1824 fue sustituida entonces por *las Siete Leyes Constitucionales* (1836). La Primera Ley reconocía varios derechos del mexicano:

“No poder ser preso sino por mandato del juez competente dado por escrito y firmado; que ninguna persona puede ser detenida por autoridad política más de tres días, sin entregarla a la autoridad judicial, ni esta última más de diez días sin proveer el auto motivado de prisión; le establecía el derecho de propiedad y un procedimiento de expropiación; prohibía el cateo a casa y papeles a los tribunales especiales; establecía el derecho de libre tránsito y la libertad de expresión y de imprenta y, finalmente en el artículo 8º., establecía los derechos de votar y poder ser electo en cargos públicos”.<sup>85</sup>

*El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana*, del 15 de mayo de 1856, también de carácter centralista, contenía en su sección quinta, denominada “garantías individuales”, una completa declaración de derechos (artículos 30 al 79), bajo los rubros de: libertad, seguridad, propiedad e igualdad.

Es importante señalar como primer antecedente institucional en materia de derechos humanos en México, la creación de la Procuraduría de Pobres, propuesta al H. Congreso del Estado de San Luis Potosí por el diputado Ponciano Arriaga de Leija. La creación de esta institución propició en la práctica la aparición de lo que podría denominarse “el primer *Ombudsman* mexicano en el año de 1847”.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México*, México, Porrúa, 1983, p. 205-207, citado en C. F. Quintana R. y N. D. Sabido P., *Op. cit.*, p. 38.

<sup>86</sup> M. Roccatti, *Op. cit.*, p. 57.

Con esta institución -como lo veremos más adelante- Ponciano Arriaga buscará contrarrestar la desprotección en que los pobres se encontraban ante las instituciones y sus representantes, hecho que marginaba del disfrute de sus derechos a un amplísimo sector social.

Aunque la Procuraduría de Pobres fue propuesta en 1847, estando aún vigente la Constitución Federal de 1824, esta institución está más relacionada con la Constitución Federal de 1857, no sólo por la fecha en que se creó, sino sobre todo por su autor. Porque ambas, tanto la Procuraduría como la Carta Magna de 1857, fueron creadas a raíz de los proyectos elaborados por Ponciano Arriaga.

*La Constitución Federal de 1857* contenía en su Título Primero, sección I, denominada "De los Derechos del Hombre", una serie de artículos que con toda claridad establecieron los derechos humanos fundamentales, en los que se nota la influencia del liberalismo y del individualismo, propios del siglo XIX.

Algunos de sus principales preceptos, serán después precedentes inmediatos del catálogo de garantías individuales de la Constitución Federal de 1917.

Los derechos de libertad, igualdad, seguridad jurídica y de propiedad, aparecen plasmados en sus primeros 29 artículos; por ejemplo:

"Art. 1.- El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son base y objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.

Art. 2.- En la república todos nacen libres...

Art. 6.- La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de terceros, provoque algún crimen o delito, o perturbe el orden público.

Art. 7.- Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia...

Art. 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...

Art. 27.- La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización..."<sup>87</sup>

*Las Leyes de Reforma*, expedidas por el Presidente Benito Juárez en los años de 1859 y siguientes, establecieron el reconocimiento a derechos humanos básicos de los que

---

<sup>87</sup> F. Tena R. *Op. cit.*, p. 607, citado en C. F. Quintana R. y N. D. Sabido P., *Op. cit.*, p. 39-40.

actualmente disfrutamos, tales como: la Ley del Matrimonio Civil (1859), la Ley Orgánica del Registro Civil (1859), y la Ley Sobre Libertad de Cultos (1860), entre otras.

Finalmente, en cuanto a *la Constitución Federal de 1917* podemos decir que, a excepción de la Procuraduría de Pobres de San Luis Potosí, que como ya se dijo, está fuertemente relacionada con la Constitución Federal de 1857, el resto de los organismos públicos de derechos humanos que son objeto de nuestra investigación (esto es, de la Procuraduría Federal del Consumidor, de 1979, a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de 1990) todos estos organismos fueron creados tomando como marco jurídico nacional a la Constitución Federal de 1917. Esta carta magna constituye sin lugar a dudas su principal referente; esto, a pesar de que en sus respectivos decretos de creación no se hace referencia explícita a dicha constitución.

*La Constitución Federal de 1917*, que aún nos rige, no solamente cataloga un conjunto de derechos y garantías de tipo individual, sino que además fue pionera en el mundo al ser la primera en elevar a rango constitucional los derechos sociales de los grupos que, por su especial situación de desventaja social, requieren de protección especial de la ley, como es el caso de los trabajadores, los campesinos y los indígenas.

Sus primeros 29 artículos se refieren a un catálogo de derechos de orden personal denominados “garantías individuales”,<sup>\*</sup> las cuales están catalogadas como: garantías de libertad, garantías de igualdad, garantías de seguridad jurídica, garantías de propiedad y, finalmente, otras garantías de orden social y de solidaridad.

Las garantías de libertad, por ejemplo, son definidas como “la capacidad jurídica para el actuar libre del hombre en sociedad, dentro de los propios marcos de la ley, la cual debe garantizar su pleno ejercicio”.<sup>88</sup>

De acuerdo con la Constitución, las garantías individuales de libertad son :

- De libertad personal.
- De libertad de educación y derecho a la educación.
- De libertad de ocupación y trabajo.
- De libertad de expresión.
- De libertad de imprenta.

---

<sup>\*</sup> Mucho se ha discutido sobre la acepción y concepto utilizado por esta Constitución al hablar de “garantías individuales”, ya que para diversos autores serían más precisos otros vocablos, como: derechos fundamentales del hombre, derechos naturales del hombre, derechos constitucionales, derechos subjetivos públicos, derechos del gobernado, etc. Quintana Roldán y Sabido Peniche retoman al respecto una aclaración de Ignacio Burgoa Orihuela: “... Desde el punto de vista de nuestra Ley Fundamental las garantías individuales implican no todo el variado sistema jurídico para la seguridad y eficacia del estado de Derecho, sino lo que se ha entendido como *derechos del gobernado* frente al poder público”. I. Burgoa O., *Las garantías individuales*, México, Porrúa, 1996, p. 161, citado en C.F. Quintana y N. D. Sabido P., *Op. cit.*, p. 42.

<sup>88</sup> C. F. Quintana R. y N. D. Sabido P., *Op. cit.*, p. 43.



- De libertad de petición (derecho).
- De libertad de asociación.
- De libertad de poseer armas de legítima defensa.
- De libertad de tránsito.
- De libertad de credo.

Las garantías constitucionales de igualdad se refieren a la prohibición de la esclavitud, la igualdad del hombre y la mujer, invalidez de títulos de nobleza y prohibición de leyes privativas y tribunales especiales.

Las garantías de seguridad jurídica son, entre otras, la irretroactividad de la ley, garantías en torno a aprehensiones y detenciones, formalidades de los cateos, inviolabilidad de las comunicaciones, garantías de acceso a la justicia, etc.

El artículo 27 constitucional establece las diversas modalidades que adquiere el derecho de propiedad en nuestro sistema jurídico:

“De manera resumida, podemos afirmar que en nuestro país existen las siguientes formas o tipos de propiedad: a) propiedad pública (Federación, Estados, Municipios); b) propiedad privada o de los particulares; c) propiedad social, como es el caso de la propiedad ejidal o la comunal”.<sup>89</sup>

Por último, la Constitución Federal de 1917 prevé diversas garantías que también son denominadas sociales, como las políticas y políticas-electorales; así como otras de tipo social: derecho al y del trabajo, derecho a la salud, derecho a la vivienda, derecho a vivir en un ambiente sano (ecología), prohibición de monopolios, etc.

---

<sup>89</sup> Ibidem, p. 51.

## 4. LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

---

Como sabemos, hoy en día son numerosos los tratados multilaterales cuyo objetivo principal es la protección de los derechos humanos y que disponen obligaciones internacionales precisas en tal materia.

Como describe muy bien Jorge Montaña, está vigente más de una centena de instrumentos internacionales surgidos del seno de organismos tanto de vocación universal cuanto de índole regional:

“Existen instrumentos de diferente denominación (convenciones, estatutos, pactos, cartas, proclamaciones, reglamentos, protocolos, etc.); de diferente contenido (generales o específicos); de diferente naturaleza o carácter jurídico (declarativos u obligatorios); de diferente ámbito espacial de aplicación (universales o regionales); y, desde luego, con diferentes mecanismos de protección (comisiones de investigación y conciliación, comités receptores y revisores de informes periódicos, e, incluso, cortes con competencia jurisdiccional facultativa)”.<sup>90</sup>

Con el paso del tiempo, estos órganos creados para la promoción y protección de los derechos humanos ha ido aumentando no sólo su número, sino también el ámbito de sus funciones, la intensidad con que las ejercen, e incluso la naturaleza de las mismas.

Según Thomas Buergenthal, la diferencia más significativa entre la legislación moderna de los derechos humanos internacionales y sus antecedentes históricos (esto es, después y antes de la Segunda Guerra Mundial, respectivamente), estriba en que, en la actualidad los seres humanos individuales poseen derechos internacionalmente garantizados como individuos y no como ciudadanos de algún Estado en particular.

“En la actualidad existe también un número creciente de instituciones internacionales con jurisdicción para proteger a los individuos contra violaciones de sus derechos humanos cometidos por el Estado de su nacionalidad o por cualquier otro Estado. Si bien sus recursos son con frecuencia muy inadecuados o ineficientes, el vasto cuerpo legislativo de los derechos humanos internacionales que existe el día de hoy –así como las proliferantes instituciones creadas para poner en ejecución esa

---

<sup>90</sup> Jorge Montaña. “El Derecho Internacional y los Derechos Humanos en América Latina”, Academia Mexicana de Derechos Humanos, fotocopias, p. 2.

legislación- ha internacionalizado el tema de los derechos humanos más allá de toda expectativa".<sup>91</sup>

México ha sido signatario y aceptante de una multiplicidad de tratados, declaraciones, pactos o convenios de orden internacional que tienen por objeto definir, garantizar o defender los derechos humanos. Estos instrumentos han servido de base a la formación de una conciencia multinacional en torno a estas fundamentales garantías humanas, por ello se habla ahora en todos los foros internacionales de la defensa de estos derechos, siendo un tema cotidiano de la opinión pública mundial.

Ahora bien, los principales instrumentos de este orden internacional que abordan cuestiones relativas a los derechos humanos podemos clasificarlos en tres grandes grupos: instrumentos declarativos, instrumentos convencionales universales e instrumentos convencionales regionales. Debido a que este tema no constituye una parte esencial de nuestra investigación, sólo me limitaré a enumerar dichos instrumentos.

*1. Instrumentos declarativos:*

- a) Carta de la Organización de las Naciones Unidas (San Francisco, 24 de octubre de 1945).
- b) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Bogotá, 2 de mayo de 1948).
- c) Declaración Universal de los Derechos Humanos (París, 10 de diciembre de 1948).
- d) Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o en las convicciones (Nueva York, 25 de noviembre de 1981).

*2. Instrumentos convencionales universales:*

- a) Convención sobre el Estatuto de Refugiados (Ginebra, 28 de julio de 1951).
- b) Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (Nueva York, 21 de diciembre de 1965).
- c) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (3 de enero de 1976) y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (23 de marzo de 1976).
- d) Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación sobre la mujer (18 de diciembre de 1979).

---

<sup>91</sup> Thomas Buergenthal. Derechos Humanos Internacionales, México, Gernika, 2002, p. 45.

- e) Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (10 de diciembre de 1984).
- f) Convención sobre los Derechos del Niño (20 de noviembre de 1989).
- g) Convención Internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares (30 de noviembre de 1990).

3. *Instrumentos convencionales regionales:*

- a) Instrumentos de la región Europea.
  - Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Roma, 4 de noviembre de 1950).
  - Carta Social Europea (Turín, 18 de octubre de 1961).
- b) Convención Americana sobre Derechos Humanos (San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1979).
- c) Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos (21 de octubre de 1986).

Como ya se dijo anteriormente, el Estado mexicano no ha permanecido ajeno a esta nueva corriente internacional de protección y defensa de los derechos humanos. Ha aprobado y ratificado la mayoría de las declaraciones e instrumentos sobre la materia, tanto de aplicación universal como regional.

A principios de 1980, se consideró la conveniencia de que nuestro país se convirtiera en Estado Parte de una serie de instrumentos internacionales sobre derechos humanos, recomendándose su estudio a las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Trabajo y Previsión Social, así como a la Procuraduría General de la República.

Concluido el estudio intersecretarial el 4 de diciembre de 1980, el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Senadores la iniciativa para la aprobación respectiva de siete instrumentos internacionales: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención de Naciones Unidas sobre Derechos Políticos de la Mujer, la Convención Interamericana sobre Concesión de Derechos Políticos de la Mujer, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer y la Convención Interamericana sobre asilo territorial.

Aprobados por el senado, estos siete instrumentos fueron ratificados por el Presidente de la República en 1981, José López Portillo, ante la Organización de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, respectivamente.

Posteriormente, en 1987 se ratificaron dos instrumentos más, la Convención de Naciones Unidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes

y, la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura. Finalmente, en 1990 se ratificó la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño.

Ahora bien, en cuanto al tema central de nuestra investigación, esto es, los organismos públicos de derechos humanos en México, y su relación con los instrumentos internacionales ya mencionados, cabe hacer la siguiente aclaración.

Todos los organismos públicos creados en nuestro país a partir de 1975 (Procuraduría Federal del Consumidor) y hasta 1990 (Comisión Nacional de Derechos Humanos), todos ellos fueron creados teniendo como referencia jurídica tácita, tanto a la Constitución vigente de 1917 como a los instrumentos regionales e internacionales de derechos humanos, reconocidos por el Gobierno mexicano. Esto, a pesar de que en ninguno de sus decretos de creación –ni siquiera en el de la CNDH- se hace referencia directa a estos instrumentos jurídicos.

Por ejemplo, de los ocho artículos que integran el decreto de creación de la CNDH, del 5 de junio de 1990, sólo se hacen dos breves alusiones a los instrumentos internacionales de derechos humanos. En el apartado V del artículo 3º. de dicho decreto, se señala que una de las atribuciones de la CNDH será “representar al Gobierno Federal ante los organismos nacionales y en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, ante los internacionales, en cuestiones relacionadas con la promoción y defensa de los derechos humanos”.<sup>92</sup>

Y en el apartado IV, del artículo 5º. se afirma que la CNDH estará a cargo de un presidente nombrado por el Ejecutivo Federal, y entre sus facultades estará “definir las políticas y lineamientos para la coordinación con las instancias y organismos nacionales e internacionales relacionados con los derechos humanos”.<sup>93</sup>

La única regulación internacional formal que existe en torno a los organismos públicos de derechos humanos es la referente a *los Principios de París*, de 1991, de la Organización de las Naciones Unidas, contenida en el *Folleto Informativo No. 19, Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos*; este documento es considerado actualmente como “el consenso internacional más acabado sobre las instituciones dedicadas a defender los derechos humanos”.<sup>94</sup>

---

<sup>92</sup> “06-06-90. Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación”. *Diario Oficial de la Federación* 1990, [www.legatek.com](http://www.legatek.com), p. 1-2.

<sup>93</sup> *Idem.*

<sup>94</sup> *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, México, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2003, p. 184.

La preocupación inicial de las Naciones Unidas por las instituciones oficiales de derechos humanos, también llamadas instituciones nacionales, se remonta a 1946, año en que el Consejo Económico y Social abordó por primera vez la cuestión. El Consejo invitó a los Estados Miembros a estudiar la conveniencia de establecer grupos de informaciones o comités nacionales de derechos humanos en sus respectivos países.

Después, en 1960, el Consejo Económico y Social aprobó una resolución en la que reconoció la función fundamental de estas instituciones e invitó a los gobiernos a que estimularan su creación y mantenimiento, y a que comunicaran al Secretario General de la ONU sus ideas e informaciones al respecto.

“Este procedimiento se ha mantenido desde entonces y el Secretario General presenta periódicamente a la Comisión de Derechos Humanos, a la Asamblea General y a los Estados Miembros sus informes con el material que recibe sobre este asunto”.<sup>95</sup>

En 1978 la Comisión de Derecho Humanos de la ONU decidió organizar un seminario sobre instituciones nacionales y locales con objeto de elaborar directrices en cuanto al funcionamiento y la estructura de este tipo de organismos. El seminario se celebró en Ginebra del 18 al 29 de septiembre de 1978, y en su transcurso se aprobaron diversas directrices.

De acuerdo con ellas, las funciones de las instituciones nacionales deberían consistir en:

- a) Servir de fuente de información al gobierno y al pueblo de cada país sobre cuestiones relacionadas con los derechos humanos;
- b) Contribuir a la educación de la opinión pública y fomentar su conciencia y respeto de los derechos humanos;
- c) Considerar cualquier situación particular que pueda existir en la esfera nacional y que el gobierno desee someter a su consideración, y deliberar y hacer recomendaciones al respecto;
- d) Dar opinión sobre cualesquiera cuestiones concernientes a los derechos humanos que los gobiernos sometan a su consideración;
- e) Estudiar y mantenerse constantemente al tanto de la situación de las leyes, decisiones judiciales y medidas administrativas relativas a la promoción de los derechos humanos, y preparar y

---

<sup>95</sup> Folleto Informativo No. 19, Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, p. 3, [www.unhcr.ch/spanish/html/menu6/2/queesunainstitucionnacional](http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu6/2/queesunainstitucionnacional)

presentar informes a este respecto a las autoridades competentes;

- f) Desempeñar cualquier función que el gobierno desee encomendarle en relación con los deberes que le incumben en virtud de las convenciones internacionales sobre derechos humanos en que sea parte.

Con respecto a la estructura de este tipo de instituciones, las directrices indicaban que debían:

- a) Concebirse de modo que en su composición se refleje la más amplia composición de la población de tal forma que hagan participar a todos los sectores de ésta en el proceso de adopción de decisiones relativas a los derechos humanos;

- b) Funcionar regularmente y facilitar el acceso inmediato a ellas de cualquier particular o autoridad;

- c) En los casos adecuados, tener órganos locales o regionales que las asistan en el desempeño de sus funciones.

Posteriormente, la Comisión de Derechos Humanos y la Asamblea General hicieron suyas esas directrices. La Comisión invitó a todos los estados miembros donde todavía no existían dichas instituciones a que adoptasen las medidas apropiadas para el establecimiento de instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, y pidió al Secretario General que presentase un informe detallado sobre las instituciones nacionales existentes.

“Durante todo el decenio de 1980, las Naciones Unidas mantuvieron un interés activo por este asunto y el Secretario General presentó diversos informes a la Asamblea General. Durante esa etapa se crearon un número considerable de instituciones nacionales, en muchos casos con la asistencia del programa de servicios de asesoramiento del Centro de Derechos Humanos”.<sup>96</sup>

En 1990, la Comisión de Derechos Humanos pidió que se convocase un seminario con la participación de instituciones regionales y nacionales de protección y promoción de los derechos humanos. El seminario debía examinar las formas de cooperación entre las instituciones nacionales y las instituciones internacionales como las Naciones Unidas y sus organismos especializados y estudiar medios apropiados para incrementar su eficacia. Las conclusiones de este importante seminario, celebrado en París en octubre de 1991, se conocen comúnmente con el nombre del documento: “los Principios de París”.

---

<sup>96</sup> Ibidem, p. 4

Además de intercambiar puntos de vista sobre las disposiciones vigentes, los participantes formularon un amplio conjunto de recomendaciones sobre la función y la composición, así como sobre el estatuto y las funciones de las instituciones nacionales de derechos humanos. Estas recomendaciones fueron hechas suyas por la Comisión de Derechos Humanos en marzo de 1992 (resolución 1992/54) y, posteriormente, por la Asamblea General (resolución A/RES/48/134 el 20 de diciembre de 1993).<sup>97</sup>

Ahora bien, según el documento de la ONU: *Folleto Informativo No. 19, Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos*, la mayoría de las instituciones nacionales pueden agruparse en tres categorías: “comisiones de derechos humanos”, “ombudsman” o defensores del pueblo, e instituciones “especializadas”, establecidas éstas últimas para proteger los derechos de determinados grupos vulnerables.

En muchos países se han establecido comisiones de derechos humanos para garantizar la aplicación efectiva de las leyes y reglamentaciones relativas a la protección de los derechos humanos. La mayoría de las comisiones actúan con independencia de otros órganos gubernamentales, si bien se les puede solicitar que informen periódicamente al Parlamento.

En consonancia con su carácter independiente, las comisiones suelen estar integradas por una variedad de miembros, con diversos tipos de calificaciones pero siempre por personas que poseen un interés, un conocimiento o una experiencia particulares en la esfera de los derechos humanos.

“La función primordial de las comisiones de derechos humanos consiste en proteger a los nacionales contra la discriminación y velar por el respeto a los derechos civiles y otros derechos humanos. Las funciones y competencias concretas de cada comisión se definen en la ley o decreto que dispone su establecimiento. Al especificar los diversos actos discriminatorios o violatorios que pueden investigar las comisiones, esas leyes o decretos definen también su esfera específica de acción”.<sup>98</sup>

Algunas otras funciones de las comisiones de derechos humanos son:

- Recibir e investigar denuncias de individuos (y ocasionalmente de grupos) relativas a violaciones de derechos humanos que infringen la legislación nacional. A fin de desempeñar correctamente su tarea, la comisión suele estar facultada para obtener pruebas sobre el caso objeto de investigación.

---

<sup>97</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>98</sup> *Ibidem*, p. 5.



- Examinar periódicamente la política de derechos humanos de los gobiernos para determinar si existen defectos en la observancia de esos derechos y proponer medios adecuados para subsanarlos. También pueden vigilar el cumplimiento por los Estados de sus propias leyes y de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y, si fuera necesario, recomendar los cambios pertinentes.
- Fomentar la conciencia comunitaria de los derechos humanos. Las actividades de promoción y educación en materia de derechos humanos pueden consistir en informar al público sobre las funciones y finalidades de las comisiones, estimular el debate sobre diversas cuestiones importantes que se plantean en esa esfera, disponer de servicios de asistencia letrada y organizar seminarios y reuniones, así como preparar y difundir publicaciones sobre derechos humanos.

Por su parte, el ombudsman o defensor del pueblo (que puede ser una persona o un grupo de personas), por lo general es designado por el Parlamento con arreglo a una disposición constitucional o mediante una ley especial.

La función esencial de esta institución consiste en “proteger los derechos de las personas que se consideran víctima de actos injustos por parte de la administración pública.”<sup>99</sup> Por consiguiente, el ombudsman actuará en muchos casos como un mediador imparcial entre la persona perjudicada y el gobierno.

El ombudsman también recibe denuncias de ciudadanos y las investiga siempre que no excedan de su mandato. Cuando lleva a cabo una investigación, tiene acceso por lo general, a documentos de todas las autoridades públicas pertinentes. Y al final, emite una declaración en la que formula recomendaciones sobre la base de esa investigación.

En muchos aspectos, las competencias del ombudsman son bastante similares a las de las comisiones de derechos humanos. En ambos casos pueden recibirse e investigarse denuncias individuales. En principio, ninguna de estas instituciones está facultada para adoptar decisiones vinculantes. Sin embargo, existen algunas diferencias en sus funciones, lo que explica que algunos países –como el nuestro- hayan establecido y mantenido simultáneamente, ambos tipos de instituciones.

“En la mayoría de los casos, la función esencial del ombudsman o defensor del pueblo consiste en garantizar la imparcialidad y legalidad de la administración pública. Las comisiones de derechos humanos se ocupan más concretamente de la discriminación y a este respecto suelen examinar acciones tanto de entidades y personas privadas como de gobiernos. Por lo general, la actividad del ombudsman se concentra en las denuncias individuales. Sin

---

<sup>99</sup> Ibidem, p. 6.

embargo, este tipo de instituciones tienden a desarrollar actividades más diversas a fin de proteger y promover los derechos humanos”.<sup>100</sup>

Finalmente, en cuanto a las instituciones especializadas cabe mencionar lo siguiente. Si bien los grupos vulnerables y minoritarios difieren según los países, el problema común que más afecta a todos ellos es el de la discriminación. Los miembros de la comunidad que, según la mayoría de los gobiernos, necesitan recibir asistencia de instituciones de derechos humanos especializadas que protejan sus intereses son personas pertenecientes a minorías étnicas, lingüísticas y religiosas, poblaciones indígenas, extranjeros, trabajadores migratorios, inmigrantes, refugiados, niños, mujeres, pobres y discapacitados. En general, este tipo de instituciones especializadas se establecen para velar por la aplicación de políticas gubernamentales y sociales elaboradas con miras a proteger a esos grupos en particular.

“En la mayoría de los casos sus funciones son similares a las que desempeñan instituciones menos específicas como las comisiones de derechos humanos y los ombudsmen... Las instituciones especializadas suelen estar facultadas para investigar casos concretos y prácticas de discriminación contra individuos que pertenecen a determinado grupo o contra el grupo en su conjunto. Si bien estos organismos especializados tienen, por lo general, competencia para investigar denuncias presentadas por un miembro del grupo contra otra persona o contra un órgano gubernamental, al igual que otras instituciones nacionales de derechos humanos por lo general no la tienen para adoptar decisiones obligatorias o iniciar acciones legales”.<sup>101</sup>

Además de prestar asistencia material y asesoramiento a los individuos y los grupos, las instituciones especializadas suelen encargarse de vigilar la observancia efectiva de las disposiciones constitucionales y legislativas vigentes que se aplican a los distintos grupos. Así pues, en muchas ocasiones actúan como consultores y asesores de las ramas legislativas y ejecutivas de los gobiernos.

Siguiendo la clasificación que establece la ONU para las Instituciones Nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, y de acuerdo a sus características y funciones, los organismos públicos de derechos humanos que son objetos de nuestro estudio, quedarían clasificados de la siguiente manera:

---

<sup>100</sup> Ibidem, p. 7.

<sup>101</sup> Ibidem, p. 8.

*1. Comisiones de Derechos Humanos:*

- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).
- Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.

*2. Ombudsman:*

- Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos (Nuevo León).
- El Procurador de Vecinos del Municipio de Colima.
- Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes.
- La Defensoría de los Derechos de los Vecinos (Querétaro).
- Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal.
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos.

*3. Instituciones especializadas:*

- La Procuraduría de los Pobres de San Luis Potosí.
- La Procuraduría Federal del Consumidor.
- La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM.
- Procuraduría para la Defensa del Indígena (Oaxaca).
- Procuraduría Social de la Montaña (Guerrero).

Pero, para tener una mejor comprensión de las instituciones que son objeto de nuestro estudio, mejor voy a dividir los organismos públicos de derechos humanos en tres apartados, de acuerdo a los tiempos en que se crearon, su importancia y las características específicas de cada uno de ellos:

*1. Organismos públicos de derechos humanos de protección a grupos específicos.*

- Sector indigentes: La Procuraduría de los Pobres de San Luis Potosí.
- Sector Consumidor: La Procuraduría Federal del Consumidor.
- Sector Universitario: La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM.
- Sector indígena: Procuraduría para la Defensa del Indígena (Oaxaca) y Procuraduría Social de la Montaña.

*2. Organismos públicos de derechos humanos de competencia municipal, estatal y nacional.*

- Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos (Nuevo León).
- El Procurador de Vecinos del Municipio de Colima.
- Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes.
- La Defensoría de los Derechos de los Vecinos (Querétaro).

- Procuraduría Social del Departamento del distrito Federal.
- Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos.

*3. Comisión Nacional de Derechos Humanos.*

**Tercera parte**

---

**LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DE DERECHOS HUMANOS  
QUE ANTECEDIERON A LA CNDH**

Uno de los principales problemas que se plantea dentro de cualquier sistema de gobierno democrático, es garantizar a los ciudadanos el acceso oportuno y eficaz a la justicia.

El Estado, que debería ser la primera garantía de los derechos del hombre, y que en la mayoría de los casos lo es, constituye sin embargo, algunas veces, el origen de graves violaciones de las libertades y derechos de los individuos.

El crecimiento del Estado, la abrumadora complejidad burocrática y el debilitamiento de las posibilidades reales que los individuos tienen de hacer valer y respetar sus derechos, ha provocado en muchos países la creación de instrumentos nuevos para la defensa y protección de los derechos humanos a través de sus múltiples variantes, como el Ombudsman escandinavo.

Como señala Magdalena Aguilar Cuevas, en el caso de México, a pesar de que se han visto incrementados recientemente los procesos reformadores de la Constitución y las leyes orientadas hacia una mayor tutela para el mexicano, es evidente que, han sido insuficientes.

“Los instrumentos jurídicos de protección de los administrados que existen: recursos internos, el proceso ante los tribunales administrativos y judiciales, los servicios de asistencia legal a los particulares de menores recursos como son las defensorías de oficio y procuradurías, la agraria o la del trabajo, la supresión de formalidades como parte de los procedimientos ante los órganos jurisdiccionales, resultan prolongados, costosos y demasiado complicados para el ciudadano común y corriente”.<sup>102</sup>

Las necesidades sociales y económicas unidas a las nuevas demandas de justicia, hacen indispensable la creación de nuevos instrumentos de control de la actividad administrativa para una mejor, más simple, menos formal, y más rápida y eficaz defensa de los derechos del individuo frente al Poder Público.

Es así como surge la figura del Ombudsman en México y en muchos otros países: como un instrumento fiscalizador de la administración pública en beneficio de los gobernados.

Como ya señalamos anteriormente, el Ombudsman tiene su origen en la Constitución sueca de 1809, y después de un lento pero firme desarrollo en su país de origen, trascendió con el mismo nombre a otros ordenamientos escandinavos, tales como la

---

<sup>102</sup> M. Aguilar Cuevas. *Op. cit.*, p. 113-114.

Constitución de Finlandia de 1919, y posteriormente en las legislaciones de Noruega (1952) y Dinamarca (1953).

Debido al éxito del modelo escandinavo, esta figura se introdujo paulatinamente en diversos ordenamientos internacionales con diferentes nombres también, tal es el caso del Comisionado Parlamentario para la Defensa en la República Federal de Alemania (1956); el Comisionado Parlamentario para la Administración en Nueva Zelanda (1962); el Comisionado Parlamentario para la Administración en la Gran Bretaña (1967); el Promotor de la Justicia de Portugal (1975); y el Defensor del Pueblo Español (1978), entre otros.

La implantación del Ombudsman es reciente en el ámbito del derecho latinoamericano, y todavía un poco más en México, debido a que hasta hace muy poco tiempo se consideraba como un instrumento tutelar de los derechos humanos extraño a nuestra tradición jurídica.

Sin embargo, esta figura se extendió rápidamente y despertó también el interés de los juristas latinoamericanos por su estudio en los años sesenta. A medida que se conoció y divulgó, se fue conformando la cultura necesaria para su aceptación con los matices necesarios para su introducción en los ordenamientos de nuestra región ( en este sentido, hay que destacar la labor de promoción que ha realizado el Instituto Latinoamericano del Ombudsman, creado en Caracas en el año de 1983).

Después de numerosos ensayos y proposiciones legislativas, poco a poco se ha ido introduciendo dicha institución en algunos ordenamientos de Latinoamérica. Entre ellos, cabe destacar el Consejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires (1985); la Procuraduría de los Derechos Humanos de Costa Rica (1982); el Procurador de los Derechos Humanos de la República de Guatemala (Constitución de 1985 y Ley de octubre de 1986); y, la Consejería Presidencial para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos de la República de Colombia (decreto presidencial del 8 de noviembre de 1987).

En México, también se inició una tendencia hacia el establecimiento del Ombudsman en época reciente, con apoyo en la labor previa de lo que Héctor Fix-Zamudio llama "la doctrina nacional",<sup>103</sup> que realizó estudios monográficos y tesis recepcionales sobre esta institución de origen escandinavo, en sus diversos modelos, los que dieron origen a varios ensayos legislativos, algunos de los actuales quedaron sin aplicación, pero que sirvieron de antecedentes a la introducción paulatina de este instrumento tutelar de los derechos humanos.

---

<sup>103</sup> Héctor Fix-Zamudio. "El Ombudsman en México", en Congreso Internacional: la experiencia del Ombudsman en la actualidad. Memoria. México, CNDH, 1992, p. 149.

El Dr. Héctor Fix-Zamudio, ha sido uno de los primeros juristas mexicanos que ha mostrado gran interés en dar a conocer la figura del Ombudsman, a través de los análisis comparativos que ha publicado sobre la protección jurídica de los derechos humanos en el ámbito nacional. Algunos otros tratadistas que comenzaron a ocuparse del tema en México, fueron el profesor Lucio Cabrera; el Dr. Juventino V. Castro, que propuso la creación de un Ombudsman de tipo ejecutivo, dentro del ámbito de facultades del Presidente de la República; Antonio Carrillo Flores, que proponía que los diputados cumplieren la función de defensores del pueblo, independientemente de su participación en las tareas legislativas; el ex-procurador general de la República, Sergio García Ramírez, que menciona la facultad del Ministerio Público para recibir quejas de los gobernados sobre la conducta de funcionarios administrativos que violen sus derechos constitucionales, pero sin la posibilidad de formular dictámenes, de gozar de autonomía, ni tampoco elaborar informes sobre su actuación y los resultados obtenidos; y, finalmente, el ex-diputado e investigador Diego Valadés, quien presentó un proyecto para establecer una Procuraduría del Ciudadano como organismo descentralizado del Estado (proyecto que sirvió de base para la creación de la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal).<sup>104</sup>

Como antecedente en la implantación de la figura del Ombudsman en el ordenamiento jurídico mexicano, podemos señalar -como caso singular-, la creación en 1847 de la Procuraduría de los Pobres, en el Estado de San Luis Potosí.

Llama la atención la existencia de este órgano porque, a pesar de que no se ha encontrado ninguna evidencia de que se haya inspirado en el Ombudsman sueco, tuvo sin embargo, casi todas las características propias de esta institución.

Tampoco se sabe que el caso de San Luis Potosí haya sido imitado, ni que haya tenido mayor trascendencia; así, no es sino hasta muy avanzado el siglo veinte, en que comenzaron a crearse organismos con funciones y características cada vez más afines al Ombudsman clásico, hasta llegar a la creación de la Comisión de los Derechos Humanos (CNDH), considerada como su más importante representante en el país. Por esta razón, la estudiaremos más adelante en forma particular y con mayor profundidad.

Mientras tanto, y por su afinidad con la figura escandinava, podemos considerar como organismos públicos de derechos humanos, anteriores a la CNDH, a los siguientes:

- La Procuraduría de Pobres de San Luis Potosí (1847)
- La Procuraduría Federal del Consumidor (1975)
- La Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos de Nuevo León (1979)

---

<sup>104</sup> M. Aguilar Cuevas. *Op. cit.*, p. 114-116.



- La Procuraduría de Vecinos de Colima (1983)
- La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM (1985)
- La Procuraduría de la Defensa del Indígena de Oaxaca (1986)
- La Procuraduría Social de la Montaña de Guerrero (1987)
- La Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes (agosto de 1988)
- La Defensoría de los Derechos de Vecinos de Querétaro (diciembre de 1988)
- La Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal (enero de 1989)
- La Dirección de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (febrero de 1989), y
- La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos (abril de 1989).

Como ya lo mencioné anteriormente, por razones meramente metodológicas, describiré cada una de estas instituciones atendiendo no sólo al orden cronológico en que aparecieron, sino sobre todo a dos tipos de clasificaciones:

- a) Instituciones de competencia municipal, estatal y nacional.
- b) Instituciones de protección a grupos específicos: indigentes, consumidores, universitarios e indígenas.

Es importante aclarar que, a pesar de que la Procuraduría Federal del Consumidor tiene un ámbito de acción nacional, decidí incluirla en el rubro de protección a grupos específicos, porque considero que la función primordial de este instituto está dirigida claramente a proteger los intereses específicos de un grupo perfectamente definido: el de los consumidores de bienes y servicios.

# 1. ORGANISMOS PÚBLICOS DE DERECHOS HUMANOS DE PROTECCIÓN A GRUPOS ESPECÍFICOS

---

## 1.1. SECTOR INDIGENTES

### **LA PROCURADURIA DE LOS POBRES DE SAN LUIS POTOSI (1847)**

De los organismos públicos de derechos humanos que antecedieron al establecimiento de la CNDH, cabe destacar como primer antecedente a la Procuraduría de Pobres, propuesta por Ponciano Arriaga en el siglo XIX. Esta institución sin ser un Ombudsman *stricto sensu*, tuvo la función de estar destinada a vigilar el desarrollo de la administración de justicia y de la administración en general, teniendo entre sus obligaciones principales la defensa y patrocinio de los pobres, tanto en juicio como fuera de él.

Ponciano Arriaga nació en la ciudad de San Luis Potosí, el 18 de noviembre de 1811 y murió en la misma ciudad, el 12 de julio de 1865. Fue un afamado jurisconsulto, connotado liberal y destacado constituyente de 1857. Entre los cargos públicos que ocupó, destacan los siguientes: Regidor del Ayuntamiento de su ciudad natal (1841); diputado local y más tarde secretario de gobierno de su Estado; diputado federal en 1843 y 1846; Ministro de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública en el gabinete del presidente Arista (del 13 de diciembre de 1852 al 5 de enero de 1853); diputado al Congreso Constituyente (1856-1857) por varios distritos de ocho entidades de la República (San Luis Potosí, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Puebla, Zacatecas y el Distrito Federal); fue el primer presidente de la asamblea y el redactor principal del proyecto de Constitución; en 1862 fue gobernador interino de Aguascalientes, y al año siguiente del Distrito Federal.<sup>105</sup>

El tiempo en que propuso crear la Procuraduría de Pobres fue una de las épocas más aciagas y turbulentas por las que ha atravesado nuestro país. En 1847 se produce la invasión militar norteamericana, la incertidumbre que tal situación genera se ve acompañada de innumerables cambios políticos internos que originan múltiples y variadas excepciones al principio de legalidad. Todo ello, aunado a la crisis económica y social por

---

<sup>105</sup> Manuel Ramírez Arriaga. Ponciano Arriaga. México, Ediciones de la Universidad Nacional (Biografías Populares), 1937, p. 6, / Enciclopedia de México, I, (José Rogelio Alvarez, director), México, Enciclopedia de México, 1978, p. 427-428.

entonces imperante, contribuye a acentuar las desigualdades entre las distintas clases integrantes de la sociedad, siendo los pobres, quienes más frecuentemente ven conculcados lo que hoy conocemos como sus derechos humanos.

En marzo de 1847 -dos meses antes de que se promulgase el *Acta de Reformas* y se instituyese el amparo a nivel nacional-, Ponciano Arriaga propuso a la legislatura de San Luis Potosí la Ley de Procuraduría de Pobres; pero, en realidad, todo el proceso de proposición, discusión, aprobación y promulgación de esta ley se dio entre el 9 de febrero y el 10 de marzo de 1847.

Cabe destacar, que Arriaga formó parte de la corriente del liberalismo mexicano que planteó cambios políticos con reformas sociales. Por eso, la institución que propone no respondía a los cánones clásicos de las figuras liberales de aquel tiempo, sino que fue más allá, al campo social, adelantándose al desarrollo de las leyes. Sin duda, el interés principal que llevó al ilustre potosino a proponer dicha institución, fue la necesidad de proteger los legítimos derechos de aquellos que más padecían y menos podían defenderse; tal y como lo señala en su exposición de motivos:

“Hay en medio de nuestra sociedad, una clase desvalida, menesterosa, pobre y abandonada á si misma. Esta clase está en las entrañas de nuestra sociedad, es la clase más numerosa, es nuestro pueblo, es nuestra sociedad misma; se compone de todos aquellos infelices que no habiendo tenido la suerte de heredar un patrimonio, ni la fortuna de adquirir educación, se encuentran sumergidos en la ignorancia y en la miseria, se ven desnudos y hambrientos, por todas partes vejados, en todas partes oprimidos. Sobre esa clase recae por lo común, no solamente el peso y rigor de las leyes, sino también, y esto es lo más terrible, la arbitrariedad é injusticia de muchas autoridades, y de muchos de los agentes públicos...”<sup>106</sup>

La idea propuesta por Arriaga de crear una institución que protegiera los derechos legales de la población, coincide con los objetivos planteados por el Ombudsman sueco (*Justitie Ombudsman*); sin embargo, es necesario señalar -tal y como lo hacen algunos de los autores consultados<sup>107</sup>-, que es poco probable que Arriaga haya tenido conocimiento de

---

<sup>106</sup> Proyecto de Ley presentado al H. Congreso del Estado, por el Sr. Diputado D. Ponciano Arriaga, para que se establezca una Procuración de pobres; dictamen de la comisión que consultó en este asunto, y un discurso pronunciado por el Sr. autor del proyecto, en la sesión del día 26 de febrero de 1847, en que se puso a discusión en lo general. San Luis Potosí, Imprenta del estado en Palacio (a cargo de Ventura Carrillo), 1847, p. 50

<sup>107</sup> L. E. Salomón Delgado. *Op. cit.*, p. 148 / Gerardo Vera Ryan. El Ombudsman en México: antecedentes y realidades. México, Universidad Iberoamericana (tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública), 1992, p. 28.

esa figura escandinava. En este sentido, su propuesta institucional es "una idea original, cuya vigencia fue muy limitada".<sup>108</sup>

Su propuesta de ley -compuesta de 19 puntos- está presidida de una exposición de motivos; en ésta, el autor nos brinda un amplio panorama en el que temas tales como la pobreza, la asistencia social, las debilidades de las profesiones forenses, el alto costo de la justicia, las deficiencias del sistema carcelario, la educación, etc., todos ellos pueden reducirse a una sola matriz: la falta de garantías, que tanto más grave se torna y cuanto más grande es la pobreza de quien la sufre. Y, es precisamente, el Procurador de pobres quien viene a responder a algunos de éstos problemas.

El artículo primero propone la creación de tres Procuradores de Pobres, cuyo sueldo y nombramiento correría a cargo del Gobierno del Estado. El artículo segundo, destaca las diversas facultades que la ley le confiere:

“Será de su obligación ocuparse exclusivamente en la defensa de las personas desvalidas, denunciando ante las autoridades respectivas, y pidiendo pronta é inmediata reparación sobre cualquiera exceso, agravio, vejación, maltrato o tropelía que contra aquellas se cometiere, ya en el orden judicial, ya en el político o militar del Estado, bien tenga su origen de parte de una autoridad, o bien de cualquiera otro funcionario ó agente público”.<sup>109</sup>

Resulta interesante cómo la Procuraduría de Pobres, al igual que el Ombudsman sueco, influye para tratar de corregir la "mala" administración de la autoridad administrativa, militar y judicial. Además, -y a diferencia del Ombudsman escandinavo-, también incluye a las autoridades políticas.

El artículo tercero de la ley nos muestra otra admirable coincidencia: la comunicación de la institución con las autoridades. La Procuraduría de pobres no podía imponer sus "criterios", sino que solamente sería oída, principio muy similar al de las *autoritas moral* propia del Ombudsman escandinavo:

---

<sup>108</sup> L.E. Salomón Delgado, *Ibidem*. Santiago Oñate Laborde considera además que "la defensa por pobre" encomendada a los procuradores creados por Arriaga, encuentra probablemente sus orígenes en la figura de los fiscales y procuradores instituidos por la legislación indiana. Esto lo deduce por el hecho de que, tanto los procuradores de Arriaga como estos funcionarios coloniales, tenían la función de patrocinar exclusivamente a los miembros de una clase socialmente desprotegida, todos eran designados por el Estado y, además, éste era el encargado de retribuir sus servicios por lo que no podían exigir pago alguno a los patrocinados. (Santiago Oñate Laborde. "El Procurador de Pobres instituido en San Luis Potosí en 1847 y la protección de los Derechos Humanos", *Anuario Jurídico*, I, México, UNAM, 1974, p. 518.)

<sup>109</sup> "Proyecto de Ley...", p. 53.

“Los Procuradores de pobres podrán quejarse de palabra, ó por escrito, según exija la naturaleza de la reparación, y las autoridades están obligadas á darles audiencia en todo caso”.<sup>110</sup>

Los siguientes tres artículos (cuarto, quinto y sexto) se refieren a la intervención que se debía dar al Procurador en los procesos penales, y a la forma como esta intervención debía operar en los tribunales: recibida la queja (ya sea en forma verbal o por escrito), los procuradores procederán inmediatamente a averiguar el hecho, para después “decretar la reparación de la injuria, y aplicar el castigo legal cuando sea justo ó á decidir la inculpabilidad de la autoridad, funcionario ó agente público de quien se interpuso la queja...”<sup>111</sup>

El artículo siete, señala que “los Procuradores de pobres tendrán á su disposición la imprenta del Estado”, con el objeto de que puedan hacer públicos la conducta y procedimientos de las autoridades que fueron investigadas, siempre que hayan entendido “que no se les ha hecho justicia”.<sup>112</sup>

Aquí encontramos otra importante coincidencia entre la institución de Arriaga y el Ombudsman sueco: el principio que afianza las *autoritas*, es decir, la posibilidad de hacer intervenir a la opinión pública en los asuntos generados por las quejas recibidas. Este hecho, a decir de Luis Ernesto Salomón Delgado, reafirma la idea de que Ponciano Arriaga tuvo la visión de proponer una institución “propia de la democracia social”, cuando las ideas de su tiempo se referían al Estado liberal.

“No olvidemos que el ombudsman debe rendir y publicar informes en donde se consignen tanto los asuntos más importantes, como aquéllos en los que las autoridades no respondieron a los a los criterios o recomendaciones emitidas. Al pretender involucrar a la opinión pública en los asuntos de la institución, la ley dio por hecho, la existencia de una autoridad moral en opiniones o determinaciones de la Procuraduría de Pobres”.<sup>113</sup>

El artículo ocho se refiere a las visitas que deberán hacer los Procuradores de pobres a “los juzgados, oficios públicos, cárceles y demás lugares en donde por algún motivo puede estar interesada la suerte de los pobres”,<sup>114</sup> esto, para verificar las condiciones

---

<sup>110</sup> Idem.

<sup>111</sup> Idem.

<sup>112</sup> Idem.

<sup>113</sup> L. E. Salomón Delgado, Op. cit., p. 149.

<sup>114</sup> “Proyecto de Ley...”, p. 54.

y formular las quejas pertinentes; obligación que también tiene paralelo en las facultades del Ombudsman sueco, quien hasta la fecha realiza inspecciones a los establecimientos carcelarios. La diferencia fundamental con la ley de San Luis Potosí se refiere a que los Procuradores de pobres, de oficio formularán las quejas “que correspondan sobre cuantos abusos llegaren a su noticia”.<sup>115</sup>

Esto significa que la institución de Arriaga no emitía recomendaciones o algún tipo de resolución respecto de los asuntos planteados, sino que él hacía una queja ante las autoridades competentes, que necesariamente debían reconocerle algún tipo de autoridad moral, en tanto que el Ombudsman sueco emite opiniones de fondo respecto de los asuntos conocidos; o sea que, la institución ideada por Arriaga “era una suerte de apoderado de los pobres que gestionaba ante las autoridades los asuntos, a diferencia del Ombudsman, quien no interviene a nombre de ningún particular”.<sup>116</sup>

El artículo nueve, señala la obligación del Gobierno del Estado de proporcionar el local donde se establecerá la oficina de la Procuraduría de Pobres<sup>117</sup>. El artículo diez, señala lo siguiente:

“Las personas pobres de cualquier punto del Estado podrán poner en noticia de los Procuradores de pobres, cualquier exceso, abuso ó injusticia que les agravie, á fin de que estos funcionarios representen lo que convenga. Los gastos de estafeta, y otros que se ofrezcan en este y los demás casos que ocurran, se costearán por el Estado”.<sup>118</sup>

En estas líneas advertimos dos características comunes más. Por una parte, la posibilidad de recibir quejas del público (aunque en la institución de Arriaga es limitada a los pobres, exclusivamente) y, por otro lado, la gratuidad de los gastos originados por el trámite. Pero quizá el aspecto más relevante de la lectura de este artículo es la intención existente detrás de las palabras exceso, abuso o injusticia; es decir, el Procurador de pobres intervenía para controlar a los funcionarios a fin de que no se cometieran estos supuestos, situación también similar a la encontrada en su homólogo escandinavo.

En el artículo once de la ley, se establece que no será necesario el interés jurídico, ni siquiera el estar directamente involucrado en un asunto, para poder hacerlo del

---

<sup>115</sup> Idem.

<sup>116</sup> L. E. Salomón Delgado, Op. cit.

<sup>117</sup> "Proyecto de Ley...", p. 54.

<sup>118</sup> Idem.

conocimiento de la Procuraduría de pobres; señala que, cualquier autoridad o individuo particular “siempre que advirtieren, ó tuviesen noticia de algún exceso ó agravio cometido contra persona pobre, podrán dar aviso á sus Procuradores, á fin de que cumplan con lo que previene esta ley”.<sup>119</sup>

Además de las funciones ya señaladas anteriormente para los Procuradores de pobres, en el artículo doce se mencionan también otras obligaciones sociales, pero de mayor alcance, que dan a esta figura una gran originalidad, ni siquiera comparable con la del Ombudsman sueco. Dicho artículo, dice así:

“... Será de la obligación de los Procuradores informarse de las necesidades de la clase pobre, solicitar de las autoridades el debido remedio, promover la enseñanza, educación y moralidad del pueblo, y todas aquellas mejoras sociales que alivien su miserable situación...”<sup>120</sup>

A mi manera ver, estas funciones que hacen del Procurador de pobres una especie de “trabajador social”, lo colocan en ventaja en relación a todos los Ombudsman creados, ya que ésta institución no busca sólo aliviar los agravios de injusticia y las necesidades económicas inmediatas de los pobres, sino que además, busca soluciones a largo plazo que permitan la erradicación de este problema y contribuyan al desarrollo general de esta clase. Esta idea, también la menciona Ponciano Arriaga en su exposición de motivos, cuando dice:

“Tal vez la institución que hoy comienza bajo mis débiles auspicios podrá dar los más felices resultados, y con el tiempo, no tan solamente economizar los padecimientos de nuestro pueblo pobre, sino también operar grandes mejoras en su situación social, en sus costumbres, en sus necesidades físicas y morales”.<sup>121</sup>

Los siguientes dos artículos, tratan sobre la rotación mensual que harán los procuradores en la presidencia de sus sesiones (artículo trece), y sobre el escribiente -en calidad de secretario-, que auxiliará a los procuradores en sus trabajos (artículo catorce).<sup>122</sup>

---

<sup>119</sup> Idem.

<sup>120</sup> Idem.

<sup>121</sup> Idem., p. 52.

<sup>122</sup> Idem., p. 54.

El artículo quince, trata sobre los requisitos que se necesita cubrir para ser Procurador de pobres, y es aquí donde encontramos otro interesante parecido con el Ombudsman sueco:

“Para ser Procurador de pobres se necesita ser ciudadano, de sana conducta y actividad conocida, y haber practicado por lo menos dos años en el estudio de la jurisprudencia. El Gobierno al nombrar estos funcionarios, preferirá en igualdad de circunstancias á los jóvenes más pobres”.<sup>123</sup>

Recuérdese que dos de los requisitos indispensables para ser Ombudsman en Suecia, era el de ser jurisconsulto de probada ciencia y de integridad particular. Pero, en la institución de Arriaga, resulta todavía más interesante que entre los candidatos a procurador se tenga preferencia por “los jóvenes más pobres”. Esto, parece ser, era con la idea de asegurarse de que el procurador designado, efectivamente conocía la realidad socioeconómica en la que vivían los pobres, lo que lo hacía todavía más sensible a la problemática de éstos.

Los siguientes artículos tratan sobre el reconocimiento que otorga la ley al ciudadano que fungió como Procurador de pobres (artículo dieciséis), sobre el deber que tienen todas las autoridades de auxiliar y proteger esta institución (artículo diecisiete), y, otra similitud más con el Ombudsman sueco, sobre el derecho de cualquier individuo del Congreso, del Tribunal de Justicia o del Gobierno, de verificar que la Procuraduría cumple eficazmente su labor (artículo dieciocho).<sup>124</sup>

Finalmente, el artículo diecinueve menciona que corresponde al Gobierno del Estado corregir con multas, suspensión y hasta destitución, “previa causa justificada”, a aquellos funcionarios públicos que hubiesen omitido las recomendaciones de los Procuradores de pobres. Además, el que fuese destituido quedaría “inhábil para obtener otro empleo ó condecoración en el Estado”<sup>125</sup>. En este sentido, esto representa otra importante innovación que hace más avanzado al Procurador de pobres en comparación con el Ombudsman sueco.

La Ley de Procuraduría de Pobres de Ponciano Arriaga, primero fue revisada por la Comisión de Beneficencia Pública del Congreso del Estado de San Luis Potosí, y después fue aprobada por el mismo Congreso, el 5 de marzo de 1847. Sin embargo, esta

---

<sup>123</sup> Idem. p. 55.

<sup>124</sup> Idem.

<sup>125</sup> Idem.



institución que buscaba proteger los derechos de los pobres tuvo una efímera vida institucional.

Cabe señalar que Ponciano Arriaga también propuso a este Congreso dos leyes de gran beneficio para los reclusos; leyes que para su tiempo, representaron un importante adelanto en materia de reglamentación carcelaria. Estas leyes que fueron aprobadas por el Congreso local, fueron: la *Ley de Extinción de los Derechos de Carcelaje* y la *Ley de Escuelas y Talleres Penitenciarios*.

Las ideas principales de la primera ley, son: anula para siempre en todas las cárceles del Estado el odioso cobro de los derechos de carcelaje, esto es, derechos de patente, limpieza, alumbrado, distinción, etc. (artículo 1o.); prohíbe "cualquier tratamiento inhumano contra los infelices presos", así como todo tipo de preferencia en la distribución de localidades y alimentos de los reclusos (artículo 2o.); también señala que el funcionario público (juez, alcaide, agente de policía, etc.) que infrinja esta ley, "además de devolver con el cuatro tanto cualquiera cantidad que hubiese cobrado bajo alguno de los títulos prohibidos", será suspendido en el ejercicio de su cargo por un término no menor de cuatro meses y no mayor a un año; "en caso de reincidencia, será privado para siempre de ejercer toda clase de oficio público (artículo 5o.)".<sup>126</sup>

Por su parte, la *Ley de Escuelas y Talleres Penitenciarios*, en esencia, señala la obligación del Gobierno del Estado de establecer en los inmuebles contiguos a la cárcel una escuela lancasteriana, donde "en las horas de prima noche se enseñe a los presos los ramos de leer, escribir, contar, medir y pensar y los elementos de religión y moral". En esos mismos locales, el Gobierno establecerá talleres suficientes para el trabajo de los presos en las horas útiles del día, y proporcionará "maestros que enseñen las artes más adaptables al caso".<sup>127</sup>

El 5 de mayo de 1857 fueron designados los primeros Procuradores de Pobres, y a partir de ésta fecha iniciaron formalmente el ejercicio de su noble cargo. Según reza un aviso insertado en el periódico *La Epoca* (el periódico oficial del Gobierno del Estado), el 29 de mayo de 1847, los primeros Procuradores fueron Vicente de Busto, Manuel M. Castañeda y Manuel Arriola.<sup>128</sup>

---

<sup>126</sup> Manuel Ramírez Arriaga. *Las Procuradurías de Pobres*. México, 1950, p. 36-37.

<sup>127</sup> *Ibidem*, p. 37-38.

<sup>128</sup> *Ibidem*, p. 41 / S. Oñate Laborde, *Op. cit.*, p. 520.

Según Manuel Ramírez Arriaga, Vicente de Busto era un joven profesionista con grandes cualidades: “criterio independiente; carácter entero; muy versado en su ciencia; activo; patriota; generoso”.<sup>129</sup>

Cuenta el mismo autor que el joven procurador, con motivo de la guerra entre México y los Estados Unidos, realizó diversas actividades; por ejemplo, “en compañía de Arriaga, del Prior de San Agustín y del Comendador de la Merced se dedicó a coleccionar granos y dinero, para remitírselos a Santa Anna cuando se retiraba de La Angostura a Buena Vista”<sup>130</sup>; además, renunció a su remuneración de doscientos pesos mensuales como Procurador, por todo el tiempo que durara la invasión.

Pero, poco después de haber iniciado sus labores, irónicamente, es el propio Procurador Vicente de Busto quien se encuentra necesitado de protección y amparo, ante la violación de sus derechos por parte de las autoridades militares. El joven procurador fue objeto de una persecución política, a raíz de la publicación de varios de sus artículos de crítica sobre temas de la guerra, en especial el intitulado “Los errores de esta guerra”, que fue publicado en el periódico *El Independiente de San Luis*, el 2 de julio de 1847.<sup>131</sup>

Estos artículos disgustaron al Presidente de México, Antonio López de Santa Anna, quien en forma por demás autoritaria, dispuso la expulsión del licenciado Vicente de Busto del territorio nacional, y comunicó la orden, para que la hiciera efectiva, al Comandante General de San Luis Potosí, General Juan V. Amador.

El joven procurador envió un comunicado al Gobernador del Estado, Mariano Avila, en el que se quejaba del atropello de que había sido objeto y le expresaba sus fundados temores. Mariano Avila, que en su carácter de Vicegobernador acababa de encargarse del Ejecutivo del Estado, se sorprendió mucho por tal arbitrariedad y llamó de inmediato al General Amador, quien le confirmó la orden de expulsión que pesaba sobre el procurador.

Ya para entonces estaba vigente el artículo 25 del *Acta de Reformas*,\* y parece ser, que haciendo uso del derecho que otorgaba ésta ley, el Gobernador Avila solicitó al Comandante General del Estado suspendiera temporalmente los efectos de la orden de expulsión, “hasta no saber la resolución que dé a una comunicación dirigida, por el del Estado, en la que sostiene sus fueros, su soberanía e independencia: la obligación en que

---

<sup>129</sup> M.Ramírez Arriaga, *Op. cit.*, p. 42.

<sup>130</sup> *Idem.*

<sup>131</sup> *Idem* / S. Oñate Laborde, *Op. cit.*, p. 520.

\* Según la legislación de la época, el *Acta de Reformas* previene que los tribunales federales ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de sus derechos, que la Constitución y las leyes constitucionales le concedan contra todo ataque de los poderes de la federación. (M. Ramírez Arriaga, *Las Procuradurías...*, p. 44.

se halla el Exmo. Sr. Gobernador de prestar Amparo y Protección a todos sus ciudadanos, en fin, el deber sagrado en que se encuentra de no consentir en manera alguna que se ultraje, en lo más leve, las garantías individuales de los potosinos”.<sup>132</sup>

Ninguno de los autores consultados sabe con exactitud qué pasó después con la Procuraduría de Pobres, tampoco saben si desapareció el mismo año de su nacimiento, pero lo que sí señalan, es que dicha institución -presumiblemente- no contó con buena fortuna, ya que en los informes relativos a 1849 y 1850, consultados en el Archivo General del Estado de San Luis Potosí, “nada se dice de los Procuradores de Pobres”,<sup>133</sup> ni tampoco se menciona nada de ellos en los materiales hemerográficos respectivos.

Pero en cambio, en relación al caso de expulsión del Procurador Vicente de Busto, puede suponerse que se obtuvo la suspensión del acto reclamado, pues en un artículo publicado el 25 de julio de 1857, en el periódico *El Progreso*, de la ciudad de Guanajuato, se manifiestan vivas adhesiones locales a la negativa de las autoridades potosinas respecto a lo ordenado por el Ejecutivo federal.<sup>134</sup>

Por último, y a manera de conclusión, cabe señalar que la Ley en la que Arriaga propone la creación de la Procuraduría de Pobres, refleja una dimensión social de dicha institución, además de que la estructura como un órgano independiente con numerosas prerrogativas investigatorias y libre de cualquier sujeción de índole política.

Algunos autores consideran que la Procuraduría fue instituida como una especie de *defensoría de oficio*, para la atención de la población económicamente más necesitada; ello, porque poseía amplias facultades para dirigirse a las autoridades a las que planteaba, en representación de estos ciudadanos, los problemas que involucraban alguna injusticia o irregularidad cometida por una autoridad o servidor público.

Pero, en realidad, los verdaderos alcances de esta institución eran más ambiciosos y superiores: el Procurador de Pobres no sólo se limitaría a prestar ayuda legal y económica a esa gente, sino que además buscaría la manera de contribuir a su desarrollo social, moral y cultural. Aunque a fin de cuantas, ninguno de éstos objetivos se cumplió, ni tampoco se logró conservar por mucho tiempo dicha institución, a pesar de ello, es admirable la intención de Arriaga de querer dotar al Estado de una instancia fácil en su acceso, para la

---

<sup>132</sup> Información contenida en el periódico *La Epoca*, de fecha 13 de julio de 1847, según M. Ramírez Arriaga, *Idem*, p. 43 / S. Oñate Laborde, *Op. cit.*, p. 521.

<sup>133</sup> S. Oñate Laborde, *Idem*.

<sup>134</sup> *Idem* / M. Ramírez Arriaga, *Las Procuradurías...*, p. 43-44.

atención de los asuntos derivados de la injusticia social (lo cual lo convirtió en un *adelantado* a su tiempo).

La Procuraduría de Pobres no fue un Ombudsman *stricto sensu*, como lo fue el Ombudsman escandinavo. Sin embargo, las grandes similitudes con esta figura (tanto en el objeto como en algunas características de su operación), sin duda la convierten en el primer antecedente institucional del Ombudsman en México.

## 1.2. SECTOR CONSUMIDOR

### LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR (1975)

La Procuraduría Federal del Consumidor fue creada por la Ley Federal de Protección al Consumidor, la cual fue expedida por el Congreso de la Unión el 19 de diciembre de 1975 y entró en vigor a partir del 5 de febrero de 1976.

Esta ley, propuesta por el Ejecutivo Federal, licenciado Luis Echeverría Álvarez, tenía dos propósitos principales:

1) Modernizar el aparato distributivo; es decir, pretendía reglamentar las relaciones entre proveedores y consumidores de productos, adecuándolas a las nuevas tendencias marcadas por la economía mundial de mercado.

2) Proteger la capacidad adquisitiva de los trabajadores, la cual se había visto mermada considerablemente a raíz de una situación de crisis económica generalizada que estaba experimentando el país a principios de la década de los setenta.

“Este proyecto de Ley es parte fundamental de una política destinada a la protección de las mayorías, pero también, un instrumento para corregir vicios y deformaciones del aparato distributivo, e impulsar la actividad productiva por la ampliación del mercado interno. Responde a dos propósitos concurrentes que orientan la política del régimen: la modernización del sistema económico y la defensa del interés popular”.<sup>135</sup>

La economía mexicana, durante aproximadamente 30 años (de 1940 a 1970) había estado basada en un "modelo económico de acumulación privada apoyada por empresas estatales"<sup>136</sup> (el llamado modelo de *desarrollo estabilizador*). Este modelo había permitido a la economía del país alcanzar una tasa anual de crecimiento promedio superior al 6% del Producto Interno Bruto. Sin embargo, a principios de la década de los setenta entró en una severa crisis y en concurrencia con una serie de factores internos y externos, entre los cuales cabe destacar: la reducción de la producción agrícola desde principios de los sesenta, la disminución de las exportaciones, la reducción de las inversiones privadas, el grave déficit de las finanzas públicas, la fuga de capitales, etc. Todo ello culminó con la devaluación del peso frente al dólar, manifestada en los últimos cuatro meses de 1976.

---

<sup>135</sup> Luis Echeverría Álvarez. “Exposición de motivos de la Ley Federal de Protección al Consumidor”. Revista del Consumidor, México, PROFECO, s/a, fotocopias, p. 12.

<sup>136</sup> José Ovalle Fabela. “Algunos problemas procesales del Procedimiento de Protección al Consumidor en México”. Anuario Jurídico, UNAM, p. 38, citado en M. Rafael Piña González. Antecedentes, organización y competencia de la Procuraduría Federal del Consumidor. México, UNAM, Facultad de Derecho, Tesis de Licenciado en Derecho, 1993, p. 12.

“Una de las manifestaciones más evidentes de esa crisis ha sido la inflación, hasta 1972 el índice general de precios al consumidor había experimentado aumentos anuales relativamente reducidos que no excedían regularmente del 5%, en 1971 y 1972 los porcentajes de éstos aumentos habían sido de 5.5% y 4.9% respectivamente. Pero a partir de 1973 el porcentaje de aumento subió al 12% y para 1974 alcanzó el 23.8%; aunque los porcentajes de crecimiento se redujeron para 1975 y 1976 al 15% y 15.8% respectivamente, este proceso inflacionario siguió afectando gravemente la capacidad adquisitiva de amplios sectores de la población...”<sup>137</sup>

A raíz de la crisis de 1974 el Gobierno de Luis Echeverría comenzó a implementar algunas medidas para tratar de controlar la inflación y para procurar proteger la capacidad adquisitiva de los trabajadores.

El 2 de octubre de 1974 se expidió un decreto presidencial para regular los precios de determinadas mercancías, sujetando a algunas de ellas al régimen de precios máximos y otras al método más flexible de fijación de precios por variación del costo.\*

Meses antes del mismo año de 1974 había sido modificada dos veces la Ley Federal del Trabajo: primero el 4 de enero, para preveer el establecimiento del Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT), fideicomiso que tiene por objeto otorgar a los trabajadores créditos con baja tasa de interés para la adquisición de bienes de consumo duradero; y después el 27 de septiembre, para reducir el plazo de dos años a uno, en el cual se deben de revisar los salarios, tanto mínimos como contractuales.

Asimismo, el fenómeno de la inflación hizo evidente la necesidad de diseñar instrumentos jurídicos que no sólo evitaran el crecimiento especulativo de los precios, sino que también procuraran el cumplimiento eficaz de los derechos y obligaciones originados en las operaciones celebradas entre comerciantes y consumidores.

Atendiendo a esta necesidad, el Gobierno de Luis Echeverría envía al Congreso de la Unión una iniciativa de ley para reglamentar las relaciones entre los proveedores y consumidores de bienes y servicios. Esta iniciativa, recoge algunos preceptos en la materia que ya se encontraban dispersos en la legislación civil y mercantil de nuestro país, y consigue ordenarlas dentro de un mismo cuerpo legislativo denominado Ley Federal de Protección al Consumidor.

---

<sup>137</sup> Idem.

\* El decreto de fijación de precios por variación de costos, expedido por el mismo presidente en 1972, buscaba - según su propio autor- ajustar los precios de los mercancías atendiendo a las fluctuaciones del proceso inflacionario pero evitando, que la especulación, el acaparamiento o el afán desmedido de lucro, “redundaran en abusos o ganancias inequitativas”. (L. Echeverría Alvarez. “Exposición de motivos...”, p. 12)

Este proyecto de ley, no pretendía afectar ni controlar el sistema de comercialización, que al igual que el de la producción, era manejado por la empresa privada con apoyo de la empresa pública y del propio Estado. Esta iniciativa sólo buscaba un doble objetivo: defender a la población consumidora y modernizar el aparato distributivo.

El presidente Luis Echeverría, en su exposición de motivos, afirma que este proyecto está inspirado en la filosofía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la cual incorpora en el constitucionalismo moderno, los derechos tutelares de los grupos sociales mayoritarios.

“Esta iniciativa prolonga, en materia de comercio, la tradición jurídica y política que arranca de nuestra Revolución. Acentúa la preeminencia del interés colectivo sobre el interés particular y reafirma, el deber constitucional, que el Gobierno tiene de velar porque la libertad del mayor número no sea sacrificada por la acumulación de poder económico y social en pequeños grupos”.<sup>138</sup>

También señala que las normas e instituciones fundamentales previstas por esta Ley, revelan que los actos regulados por ésta no establecen solamente vínculos privados, sino que constituyen fenómenos de carácter social “que justifican la presencia del poder público, como guardián y vigilante de un interés colectivo de superior jerarquía”.<sup>139</sup>

El procedimiento que se siguió para preparar y someter a la consideración del Poder Legislativo y poner en vigor la Ley Federal de Protección al Consumidor, fue hecha por una numerosa comisión de las Secretarías de Industria y Comercio y del Trabajo y Previsión Social, en las que intervinieron -además de los titulares de ambas Secretarías-, algunos profesores de derecho y funcionarios de ambos ministerios. Esta comisión trabajó durante los meses de septiembre, octubre y parte de noviembre de 1974.

Cuando se terminó el primer proyecto de ley, la comisión suspendió sus labores y se disolvió; a pesar de esta suspensión, y de la ausencia de una labor de revisión y perfeccionamiento, éste fue el mismo texto que, posteriormente, el presidente de la República envió a la Cámara de Diputados, como iniciativa de Ley, el 20 de septiembre de 1975.<sup>140</sup>

Una vez revisado el proyecto -al cual se le sugirieron sólo algunos cambios menores-, el texto fue finalmente aprobado el 22 de diciembre de 1975, naciendo así la Ley Federal de Protección al Consumidor, mediante su respectiva publicación en el *Diario Oficial de la Federación*. La Ley entró en vigor en forma simultánea en toda la República, el

---

<sup>138</sup> *Idem*, p. 13.

<sup>139</sup> *Idem*, p. 15.

<sup>140</sup> M. R. Piña González. *Op. cit.*, p. 15.

5 de febrero de 1976, según disposición expresa del artículo primero transitorio de la propia ley.<sup>141</sup>

Y, fue la misma ley, la que creó al órgano encargado de aplicarla y defenderla: la Procuraduría Federal del Consumidor. Este organismo autónomo, según el propio presidente de la República, tendría como atribuciones principales la de representar los intereses de la sociedad en tanto que población consumidora; representar colectivamente a los consumidores ante toda clase de proveedores de bienes y servicios; actuar como conciliador y árbitro en las diferencias entre consumidor y proveedor; y, en general, velar por el eficaz cumplimiento de las normas tutelares de los consumidores.<sup>142</sup>

Cabe aclarar que esta misma ley también propone la creación del Instituto Nacional del Consumidor, cuyas funciones son diferentes a las de la Procuraduría. El Instituto también es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, pero, a diferencia de la Procuraduría, realiza funciones de orientación e información, básicamente.

Entre sus funciones principales, el Instituto busca orientar al consumidor para que pueda utilizar racionalmente su capacidad de compra; informarlo y capacitarlo para el ejercicio de sus derechos; estimular en él la actitud consciente de su papel como agente activo del proceso económico; evitar que sus compras se realicen conforme a prácticas comerciales y publicitarias, que conduzcan a “imitaciones extralógicas” lesivas a sus intereses y a los de la colectividad; y, en general, “busca auspiciar hábitos de consumo que protejan el patrimonio familiar y promuevan un sano desarrollo y una mejor asignación de los recursos productivos del país”.<sup>143</sup>

La creación de la Procuraduría Federal del Consumidor y las disposiciones relativas a la vigilancia y a la aplicación de sanciones por incumplimiento de la ley, reafirma el carácter de Derecho Social\* que se atribuye a sus preceptos.

“Las sanciones administrativas y las acciones que corresponden a la Procuraduría, son medios para que la colectividad asegure el cumplimiento de

---

<sup>141</sup> Esta Ley es suya, hágala valer. Ley Federal de Protección al Consumidor. México, Presidencia de la República, s/f, p. 123.

<sup>142</sup> L. Echeverría Álvarez, Op. cit., p. p. 15.

<sup>143</sup> Idem.

\* Según Ernesto Rojas Benavides, las normas de derecho social “son aquellas destinadas a regular y tutelar las relaciones de los integrantes de una clase o grupos sociales con los de otra, cuando esas relaciones son las que tipifican la pertenencia a la clase o grupo de que se trate. Así, v.gr., el derecho laboral norma las relaciones entre los trabajadores, en cuanto tales, con los patrones, en cuanto tales”. (Ernesto Rojas Benavides. “Algunos principios y preceptos de la Ley Federal de Protección al Consumidor”, Los Derechos Sociales del Pueblo Mexicano, s/e, s/a, (copias PROFECO), p. 544.



normas imperativas, independientemente de la responsabilidad en que los proveedores incurran frente a los particulares afectados”.<sup>144</sup>

Frente al derecho privado que se funda en el principio de igualdad entre las partes y supone que éstas son siempre libres para contratar, aparece la Ley Federal de Protección al Consumidor de carácter social, que toma en cuenta la existencia de desigualdades reales entre quienes contratan y reconocen que la libertad de contratación, cuando esas desigualdades existen, no conduce a la justicia, y por ello convierte a la relación entre particulares en un hecho social que afecta intereses colectivos y que amerita la intervención activa del poder público, para salvaguardar dichos intereses.

Según el artículo 57 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado de servicio social, con funciones de autoridad, con personalidad jurídica y patrimonio propio, establecido para promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora.<sup>145</sup> Su actividad principal está dirigida a fiscalizar las actividades de los proveedores de bienes y servicios en beneficio de los consumidores, y sólo excepcionalmente actúa respecto de autoridades administrativas.

Estas facultades, así como las atribuciones específicas que le confiere la Ley, es lo que, de alguna manera, permite acercar esta institución a la figura del Ombudsman clásico, y más específicamente, a la del Ombudsman de los Consumidores en Suecia (*Consumer-Ombudsman*).

En Suecia, existen personas nombradas por el Gobierno que son llamadas Ombudsman, y que cumplen funciones de protección al ciudadano, en terrenos diferentes y con características propias bien diferenciadas. Una de ellas es el Ombudsman de los Consumidores, que entró en funciones por primera vez en 1971, con el propósito de garantizar el cumplimiento de dos leyes de protección al consumidor: la *Ley de Prácticas Comerciales* y la *Ley contra Términos Contractuales Impropios*.

La primera, tenía por objeto proteger al público contra la publicidad, la cual debía corresponder a lo que en efecto es el producto.

“... En este contexto rige el principio de la ‘inversión de la carga probatoria’, en virtud del cual la persona responsable de cualquier práctica comercial tiene que probar la veracidad de la información: afirmaciones y

---

<sup>144</sup> L. Echeverría Álvarez, *Op. cit.*, p. 15.

<sup>145</sup> *Esta Ley es suya...*, p. 72.

promesas presentadas tanto en la publicidad, como en el empaque, deben corresponder con la realidad del producto”.<sup>146</sup>

Por su parte, la *Ley sobre Condiciones Contractuales Impropias*, buscaba hacer desaparecer cláusulas que sólo beneficiaban al vendedor sin que a veces el comprador pudiera darse cuenta. Por ejemplo, cuando en los contratos de adhesión muchas veces aparecen cláusulas con letra diminuta que no se alcanza a leer y que la gente omite leer hasta que se le aplican dichas cláusulas.

El Ombudsman de los Consumidores suecos tiene como objetivos principales: controlar las formas de publicidad y, proteger y defender al consumidor frente a prácticas abusivas y engañosas. Las quejas le son presentadas por escrito, oralmente o incluso por teléfono, y actúa a petición de parte ofendida o de oficio.

“Su actividad investigadora tiende a solucionar ‘amistosamente’ los casos que le son presentados, pero puede en determinadas ocasiones presentar el caso ante el Tribunal de Mercado, cuyas resoluciones son inapelables y generalmente van acompañadas de sanciones económicas muy elevadas”.<sup>147</sup>

Una de las principales armas de presión que tiene este funcionario -y que lo asemejan cada vez más con la figura del Ombudsman clásico-, es la amplia publicidad que da a todas sus actuaciones: la prensa tiene libre acceso a las denuncias presentadas, a la investigación y a las oficinas del Ombudsman para dar a conocer al público las cosas que considere importantes.

En el caso de México, existen autores como Héctor Fix Zamudio que consideran a la Procuraduría Federal del Consumidor como una institución similar a la del Ombudsman, aunque con diferencias esenciales entre ambas figuras.

Para este autor, el Procurador Federal del Consumidor entraría dentro de la categoría de *Executive Ombudsman*, “por ser un funcionario designado por el presidente de la República”<sup>148</sup>. Y, es precisamente esto, lo que marca la primera gran diferencia: el procurador mexicano no posee la verdadera autonomía funcional que caracteriza al Ombudsman clásico, puesto que puede ser designado y removido libremente por el presidente de la República.

---

<sup>146</sup> M. Aguilar Cuevas. *Op. cit.*, p. 33-34.

<sup>147</sup> *Idem.*

<sup>148</sup> Héctor Fix Zamudio. “Posibilidad del Ombudsman en el Derecho Latinoamericano”, en *La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la Institución del Ombudsman en Suecia*. México, UNAM, Defensoría de los Derechos Universitarios, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie B, Estudios Comparativos, b) estudios especiales, Núm. 23, 1986, p. 43.

Además, el titular del organismo mexicano carece de la obligación de rendir informes (específicos y el de carácter anual), lo que constituye uno de los aspectos esenciales de las actividades del Ombudsman en estricto sentido, pues a través de estos informes la institución ejerce una presión moral de gran importancia sobre las autoridades administrativas, y además le permiten señalar las medidas necesarias para mejorar los servicios públicos y corregir errores y deficiencias. Los únicos medios de apremio que le otorga la Ley Federal de Protección al Consumidor a la Procuraduría para el eficaz desempeño de sus funciones, según el artículo 66 de la Ley, son la multa y el auxilio de la fuerza pública; “si fuere insuficiente el apremio, se procederá contra el rebelde por delito en contra de la autoridad”.<sup>149</sup>

La Ley no otorga a la Procuraduría competencia para imponer sanciones; sólo puede imponer multas, pero simplemente como medios de apremio, ya que la imposición de multas con carácter de sanción, es una facultad reservada a la autoridad competente en cada caso.

“Sin embargo, la verdadera sanción de la Procuraduría Federal del Consumidor es la publicidad que le da a los proveedores de bienes y servicios o a las marcas de los productos que éstos manejan o a sus prácticas comerciales en los medios de comunicación tales como la televisión, radio, periódicos, etc., haciendo del conocimiento del público las irregularidades, las prácticas viciosas o los abusos que cometen determinadas empresas en contra de los consumidores”.<sup>150</sup>

Pero, también existen autores que consideran que el Procurador Federal del Consumidor tiene atribuciones considerablemente más amplias y más ejecutivas que el Ombudsman de los consumidores escandinavo. Uno de ellos es Ernesto Rojas Benavides, quien afirma que mientras el Procurador tiene la facultad general de velar por el cumplimiento de la Ley Federal de Protección al Consumidor, el Ombudsman sólo puede actuar -en forma muy limitada- en relación a los actos de las autoridades; el Procurador puede conciliar y arbitrar diferencias entre consumidores y proveedores, facultad que no tiene el escandinavo; además, el Procurador puede excitar a las autoridades para que adopten una línea de conducta en beneficio de los consumidores; en cambio, el Ombudsman sólo a *posteriori* puede emitir una opinión en el sentido de que un funcionario, al adoptar una cierta medida, ha contravenido la ley, o que esa medida es inapropiada.<sup>151</sup>

---

<sup>149</sup> Esta Ley es suya..., p. 86.

<sup>150</sup> María de Lourdes López Jiménez. Proyecto para introducir al Sistema Jurídico Mexicano la Institución escandinava del Ombudsman como control en la Administración Pública Federal. El Ombudsman: su estructura y funciones, México, Escuela Libre de Derecho, Tesis de abogada, 1992, p. 57.

<sup>151</sup> E. Rojas Benavides. Op. cit., p. 566.

Al igual que el Procurador, el Ombudsman puede denunciar la conducta indebida de un funcionario ante la autoridad competente para que se inicie un procedimiento disciplinario; también ambos pueden sugerir que se legisle en forma más adecuada. Pero, “sólo el Procurador tiene la facultad de representar colectivamente a los consumidores ante los proveedores, de acusa a un Secretario de Estado, denunciar a los particulares que violen la ley, etc.”<sup>152</sup>

En general, podemos afirmar que la Procuraduría Federal del Consumidor, efectivamente, difiere en algunas funciones con el Ombudsman sueco de los consumidores, pero sus atribuciones específicas, son las que nos permiten considerarla como una institución no sólo parecida a dicho organismo, sino también muy semejante a la figura del Ombudsman clásico.

Y, precisamente, entre las principales atribuciones que le confieren a la Procuraduría los artículos 59, 62 y 63 de la Ley Federal de Protección al Consumidor<sup>153</sup>, destacan las siguientes:

a) Representar los intereses de la población consumidora ante cualquier clase de autoridad administrativa y jurisdiccional.

b) Representar colectivamente a los consumidores ante instituciones públicas u organismos privados proveedores de bienes y servicios.

c) Estudiar y proponer medidas encaminadas a proteger los derechos de los consumidores.

d) Asesorar a los mismos en forma gratuita.

e) Denunciar ante las autoridades que corresponda los casos de violación de precios, normas de calidad, peso, medida y otras características de productos y servicios, así como la existencia de prácticas monopólicas.

f) Conciliar las diferencias entre proveedores y consumidores, fungiendo como amigable componedor entre las partes.

g) Solicitar a la autoridad administrativa que corresponda, que regule la venta de aquellos productos o servicios perjudiciales para la salud de los consumidores.

h) Velar para que los contratos de adhesión no contengan cláusulas que establezcan prestaciones desproporcionadas a cargo de los consumidores o les impongan obligaciones inequitativas.

i) Y, en general, velar dentro de su ámbito de competencia por el cumplimiento de la Ley Federal de Protección al Consumidor y de las disposiciones emanadas de ella.

---

<sup>152</sup> Ibidem, p. 566-567.

<sup>153</sup> Esta Ley es suya..., p. 73-79; 81-84.

La Procuraduría Federal del Consumidor imparte justicia en materia de derechos del consumidor, diversificando sus funciones en dos grandes áreas: las preventivas y las ejecutivas. Algunos ejemplos del primer caso, son los siguientes:

“- Se mantiene alerta a efecto de evitar mediante las acciones que corresponde el ocultamiento, condicionamiento o encarecimiento de productos de consumo generalizado o medicamentos.

- Auspicia conductas que favorezcan un mejor control de calidad en los productos, así como en los alimentos, en las bebidas y en los medicamentos.

- Interviene en favor del consumidor asegurando en la práctica, el estricto cumplimiento a la Ley y a la equidad de los contratos con que masivamente, y en todo el país, operan las más poderosas empresas mercantiles, fraccionadoras, inmobiliarias, compraventa y arrendamiento de vehículos, grandes almacenes de descuento, tarjetas de crédito, tintorerías, hospitales, funerarias y agencias de viajes”.<sup>154</sup>

También, dentro de las funciones preventivas, destaca la creación de la Organización Colectiva de Consumidores, que orienta, capacita y organiza a los consumidores a efecto de que conozcan y puedan ejercer los derechos que les asisten.

Las funciones ejecutivas, en cambio, son propiamente de procuración de justicia. En las oficinas centrales a través de 57 delegaciones en todo el territorio nacional se captan las reclamaciones de los ciudadanos, una vez recibida la queja a través de la conciliación y el arbitraje se imparte justicia.

“Noventa por ciento de los asuntos planteados se resuelven a través de la conciliación. Por medio del arbitraje la Procuraduría pone término en definitiva a los intereses encontrados. El procedimiento arbitral, es sencillo y ágil. Se eliminan al máximo trámites innecesarios para evitar subterfugios de abogados, que sólo dilatan y hacen más oneroso el juicio”.<sup>155</sup>

En los conflictos que se dan entre proveedores y consumidores, o en reclamaciones de los consumidores, la Procuraduría actúa como amigable componedor. El procedimiento que se sigue es que se cita a las partes a una junta de conciliación y si no se logra la avenencia, se les invita para que designen árbitro a la Procuraduría, se levanta acta de los términos de la conciliación o del compromiso arbitral y por último se dicta laudo arbitral.

---

<sup>154</sup> M. Aguilar Cuevas. Op. cit., p. 118.

<sup>155</sup> Idem.

“Por lo general, la mayoría de los asuntos se arreglan por medio de la conciliación, y en muchos casos los consumidores suelen exigir y obtener de las empresas, la indemnización por los daños y perjuicios que éstas les causaron”.<sup>156</sup>

Respecto a las resoluciones que dicte la Procuraduría durante el procedimiento, serán revocables cuando aquélla intervenga como componedor o como árbitro y son recurribles los laudos emitidos, para efectos meramente de aclaración.

Cuando no se cumpla voluntariamente lo convenido en la conciliación, o el contenido del laudo arbitral, la parte interesada deberá acudir a los Tribunales Ordinarios, para que ejecuten dichas resoluciones. La misma facultad tiene el interesado, cuando la otra parte rechaza designar como árbitro a la Procuraduría; “pero para que proceda la promoción ante dichos Tribunales, es preciso exhibir el documento en el que conste que se agotó el procedimiento conciliatorio”.<sup>157</sup>

Ahora bien, es importante señalar que la Ley Federal de Protección al Consumidor ha sufrido una serie de reformas legales hechas con el objeto de subsanar las imprecisiones del texto original de la Ley y para fortalecer e incrementar las funciones de la Procuraduría.

En las reformas aprobadas por el Congreso de la Unión el 8 de febrero de 1985, se regulan fenómenos comerciales novedosos como el autofinanciamiento y el tiempo compartido. Se adicionan los capítulos de publicidad, operaciones de crédito, disposiciones generales y sanciones, a fin de reglamentar en forma más estricta las actividades que en torno a ellos se desarrollan.

También estas reformas señalan un campo de acción más vasto a la Procuraduría y fortalecen sus funciones:

“Se destaca fundamentalmente el carácter de autoridad de la institución para hacer cumplir la Ley. Asimismo, se agilizan todos los procedimientos y se crea un procedimiento administrativo, que sin invadir funciones jurisdiccionales, sirve para sancionar a los infractores de los derechos del consumidor y se instituye el Registro Público de Contratos de Adhesión; la organización de consumidores se robustece; puede intervenir la Procuraduría en conflictos generados por el arrendamiento de inmuebles-habitación. Estas reformas son una novedad mexicana para consolidar los derechos del consumidor”.<sup>158</sup>

---

<sup>156</sup> M. L. López Jiménez. *Op. cit.*, p. 54.

<sup>157</sup> *Idem.*

<sup>158</sup> M. Aguilar Cuevas. *Op. cit.*, p. 119.

En otras reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de enero de 1989, se le transfiere a la Procuraduría Federal del Consumidor la facultad en materia de inspección y vigilancia de precios y tarifas, así como la de imponer las sanciones en los casos de incumplimiento, que anteriormente tenía la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Asimismo, se le concede hacer público los excitativos que haga a las autoridades para que tomen las medidas necesarias para combatir y evitar las prácticas que lesionen los intereses de los consumidores o de la economía popular. Se crea la Subprocuraduría de Inspección y Vigilancia, y la Dirección General de Inspección y Vigilancia, “estableciendo las atribuciones delegadas que tendrán y las sanciones que aplicarán de acuerdo a la Ley correspondiente”.<sup>159</sup>

A manera de conclusión, podemos decir que la Procuraduría Federal del Consumidor reviste un enorme interés como organismo tutelar de los particulares, en cuanto éstos se colocan en la situación de consumidores de bienes y servicios. Su estructura, facultades y la forma de actuación de la Procuraduría no sólo la acercan a la figura del Ombudsman clásico, sino que además la conforman como un órgano de impartición de justicia de los derechos del consumidor, único en nuestro sistema jurídico.

La Procuraduría Federal del Consumidor, así como las normas y ordenamientos contenidos en la Ley Federal de Protección al Consumidor tienen un carácter de derecho social, fundamentado en la idea de que los actos realizados entre proveedores y consumidores de bienes y servicios no establecen solamente vínculos privados, sino que constituyen fenómenos de carácter social que justifican la presencia del poder público como guardián del interés colectivo.

---

<sup>159</sup> Idem, p. 119-120.

### 1.3. SECTOR UNIVERSITARIO

#### **LA DEFENSORIA DE LOS DERECHOS UNIVERSITARIOS DE LA UNAM (1985)**

La Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) es un organismo público descentralizado con autonomía propia, es por eso que ella misma se encarga de emitir las normas jurídicas que rigen las relaciones de todos sus miembros. La UNAM siempre ha vivido bajo un régimen de derecho, y en su Legislación Universitaria se encuentran delimitados los derechos y las obligaciones de todos los miembros de su comunidad.

Sin embargo, el desmedido crecimiento de esta institución de enseñanza, investigación y difusión de la cultura, con el tiempo comenzó a advertir complejas relaciones entre las múltiples autoridades y la gran población de alumnos y académicos. Esto trajo como consecuencia que se pensara en la creación de una institución que sirviera como salvaguarda contra el abuso de autoridad o contra actuaciones irregulares por el desconocimiento de las normas jurídicas (creadas especialmente para regular el comportamiento entre los universitarios), a fin de que sus conflictos se resolvieran internamente.

En la UNAM ya existían instancias y procedimientos adecuados para resolver los problemas y conflictos jurídicos, como son los de naturaleza laboral y administrativa, entre otras. Pero no había ningún órgano encargado de conocer y resolver las controversias de índole académica, que se presentaban entre los alumnos y profesores con relación a las autoridades.

Fue así como el doctor Jorge Carpizo Mac Gregor, entonces rector de la UNAM, para llenar ese vacío, decidió crear un órgano de naturaleza jurídica que vigilara el respeto a los derechos de la comunidad universitaria, a través de la orientación, vigilancia y la supervisión de los actos realizados por las autoridades. Este órgano fue precisamente la Defensoría de los Derechos Universitarios:

“A fin de fortalecer los principios democráticos que orientan la estructura y el funcionamiento de la UNAM, propuso [el rector, Jorge Carpizo] al H. Consejo Universitario la creación de un órgano para el que demandó plena autonomía e independencia de las autoridades para que los asuntos de su competencia pudieran ser ventilados de la manera más libre, imparcial y expedita.

Fue así como en la sesión ordinaria del H. Consejo Universitario efectuada el 29 de mayo de 1985, se aprobó el Estatuto que rige a la Defensoría de los Derechos Universitarios (DDU)”.<sup>160</sup>

---

<sup>160</sup> Jorge Barrera Graf. “La Defensoría de los Derechos Universitarios”, en Cuadernos de Legislación Universitaria, vol. II, México, UNAM, Núm. 2, enero-abril, 1987, p. 16.



El 7 de agosto de 1985 inició sus funciones la Defensoría universitaria con la elección del maestro Jorge Barrera Graf, como primer Defensor de esta noble institución. Una de las primeras actividades que emprendió Barrera Graf, distinguido profesor e investigador universitario\*, fue la de elaborar el proyecto de reglamento que regularía la actividad de este Organismo con base en su Estatuto, siendo aprobado por el Consejo Universitario el 30 de julio de 1986.

La Defensoría de los Derechos Universitarios es un órgano de carácter jurídico cuya finalidad es la de velar por la observancia de las disposiciones legales que norman la estructura y funcionamiento de la Universidad Nacional Autónoma de México; vigilancia que se traduce específicamente en el conocimiento de conflictos de carácter individual que se susciten entre las autoridades y el personal académico y los estudiantes, ello, con el fin no sólo de conciliar los intereses contrapuestos, sino inclusive para proponer -en caso necesario- enmiendas o adiciones a la legislación universitaria, a efecto de preservar y hacer efectivo el orden jurídico dentro de la UNAM.

El artículo 1o. de su estatuto define a esta institución en los siguientes términos:

“La Defensoría de los Derechos Universitarios es el órgano de carácter independiente que tiene por finalidad esencial recibir las reclamaciones individuales de los estudiantes y de los miembros del personal académico de la UNAM, por la afectación de los derechos que les otorga la legislación universitaria; realizar las investigaciones necesarias, ya sea a petición de parte o de oficio, y proponer, en su caso, soluciones a las autoridades de la propia Universidad”.<sup>161</sup>

De esta definición legal se desprenden las principales características de esta figura: es un órgano independiente frente a cualquiera y todas las autoridades y funcionarios de la UNAM (inclusive, frente a la máxima autoridad legislativa, como es el Consejo Universitario, y frente a la primera autoridad ejecutiva, que es el Rector) que tiene carácter jurisdiccional e inculpativo, cuya finalidad estriba en proteger los derechos de los miembros de la comunidad universitaria (con excepción del personal administrativo), vigilar la plenitud del orden jurídico y el respeto de la ley en el ámbito de la UNAM, y tramitar y

---

\* Jorge Barrera Graf había sido profesor de derecho mercantil en la Facultad de Derecho de la UNAM durante 44 años; director del Seminario de Derecho Mercantil de la propia facultad; profesor huésped de diversas universidades nacionales y extranjeras; distinguido investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; delegado de México ante la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional; presidente de la Conferencia Internacional de la ONU que aprobó la Convención sobre prescripción en materia de compraventas internacionales; asesor de la Secretaría de Relaciones Exteriores en derecho mercantil internacional y miembro de la *American Law Association*. (S. Venegas Alvarez . Op. cit., p. 113-114).

<sup>161</sup> “Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios”, en La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la Institución del Ombudsman en Suecia... p. 67.

resolver las quejas que reciba por violación de derechos universitarios. Veamos con mayor detalle estas características.

### **a) Independencia**

Como todo Ombudsman, la Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM es un órgano independiente, que no se encuentra sometido en su actuación a ninguna autoridad dentro de la Universidad. Esta independencia la coloca en una situación de ascendencia legal y moral sobre cualquier autoridad, funcionario o profesor universitario que hubiere actuado irregularmente.

La independencia en un sentido amplio, se traduce, en cuanto a la actuación de la Defensoría se refiere, en no recibir instrucción de autoridad, funcionario o persona alguna para la solución de los asuntos de que conoce. La única dependencia que se le puede reconocer es la que conserva siempre con la ley, específicamente con la legislación universitaria.

Esta característica asegura a la comunidad académica y estudiantil una actuación justa e imparcial en la solución de los conflictos, obteniendo así la confianza de aquella en la Defensoría, quien se instituye de esta manera en un órgano protector y vigilante del orden legal universitario.

“El Defensor representa a los académicos y a los estudiantes frente a las autoridades, sin tener un interés personal, propio en los asuntos que tramita. Si recibiera instrucciones de las autoridades o grupos políticos, estaría imposibilitado para defender los intereses particulares, a los que abandonaría en forma desleal, lo cual sería inconcebible”.<sup>162</sup>

### **b) Imparcialidad**

Como consecuencia de su independencia, la Defensoría actúa con imparcialidad. La imparcialidad es la falta de prejuicio favorable o adverso, ya sea en favor o en contra de persona alguna, de lo que resulta la posibilidad de juzgar o proceder con rectitud y justicia.

A través de una actuación imparcial la Defensoría evita que hechos o actos extraños a ella puedan influir al momento en que resuelva un conflicto y hacerlo de una manera justa, porque de actuar parcialmente traería como consecuencia una injusticia.

“Actuar parcialmente significa atender a los intereses de una de las partes cuando el derecho no le asiste. La actuación de la Defensoría les garantiza el ser escuchadas en igualdad de circunstancias, reflejándose esto en la

---

<sup>162</sup> María Carreras Maldonado, et. al., Concordancias y comentarios del Estatuto y del Reglamento de la Defensoría de los Derechos Universitarios. México, UNAM-Defensoría de los Derechos Universitarios, 1992, p. 25

resolución final con la aplicación del Derecho Universitario correspondiente que venga a subsanar la transgresión a la norma jurídica o también, en dicha resolución se podrá declarar que no ha sido quebrantado derecho universitario alguno”.<sup>163</sup>

### **c) Accesibilidad**

Una de las principales facultades atribuidas a la Defensoría es la de recibir las reclamaciones individuales de los estudiantes y de los miembros del personal académico. Esta función implica la posibilidad de un acceso fácil y directo a ella. Los interesados, sin necesidad de un intermediario, cuando acuden a la Defensoría tienen la garantía de que serán oídos y orientados por los asesores, y si el caso lo requiere, incluso por cualquiera de los Defensores.

Si las circunstancias lo justifican, el acceso a la Defensoría puede realizarse por vía telefónica, aunque para la sustentación posterior de una queja se requiere de la presencia personal del interesado o de su representante.

En conclusión, la accesibilidad significa la facilidad que tienen los miembros de la comunidad universitaria para obtener los servicios de la Defensoría, de una manera factible y cómoda, eliminando todo formalismo innecesario, conforme a lo previsto en los artículos 9o. fracción III de su Estatuto y 11 de su Reglamento.<sup>164</sup>

### **d) Función conciliatoria**

Una vez que se han constatado los hechos y de ellos se deduce la existencia de un conflicto entre autoridad y estudiante o miembro del personal académico, el Defensor propone un acuerdo entre las partes afectadas que pueda desembocar en una pronta solución a la controversia y evitar así la prolongación innecesaria del procedimiento. Además, a través de la conciliación se consigue crear un clima de acercamiento entre las partes (estudiantes, miembros del personal académico y autoridades), en beneficio de la convivencia universitaria.

“La conciliación es la invitación que hace el Defensor a las partes desavenidas para armonizar sus intereses conforme a la Legislación Universitaria y excusar el procedimiento regulado en los ordenamientos legales que rigen a la Defensoría de los Derechos Universitarios”.<sup>165</sup>

---

<sup>163</sup> María Carreras Maldonado, et. al., La Defensoría de los Derechos Universitarios (Ombudsman de la UNAM). Cuadernos de Legislación Universitaria, México, UNAM, No. 2, Nueva Época, 1993, p. 25.

<sup>164</sup> Ibidem, p. 26.

<sup>165</sup> Ibidem, p. 27.

La conciliación puede presentarse en cualquier etapa del procedimiento hasta antes de dictar la recomendación. Significa lo anterior, que no implica únicamente una actitud inicial después de recibida la queja y verificados los hechos vertidos en ella.

#### **e) Custodio del orden jurídico universitario**

En la Universidad Nacional Autónoma de México la Defensoría es el custodio de la *Legislación Universitaria*. A través de las quejas que son de su conocimiento, se encarga de que las autoridades y funcionarios funden y motiven aquellos actos o resoluciones que afecten en sus derechos universitarios, tanto a los estudiantes como a los miembros del personal académico. Esta facultad está contemplada en la fracción I del artículo 10 de su Reglamento, que a la letra dice:

“El titular de la Defensoría de los Derechos Universitarios tiene las siguientes atribuciones:

I. Vigilar el cumplimiento del orden legal universitario cuando un estudiante o un miembro del personal académico invoque su violación en función de la afectación de un derecho individual”.<sup>166</sup>

La intervención del Defensor para vigilar la aplicación y cumplimiento de la ley trae como consecuencia el restablecimiento del orden legal, cuando éste se hubiere infringido.

Ahora bien, en cuanto al procedimiento general que sigue la Defensoría, ante la presentación de una queja por violación a los derechos universitarios, los pasos son los siguientes:

*1o. Recibe reclamaciones.* La actuación de la Defensoría se justifica cuando el estudiante o el académico que se considere afectado en sus derechos individuales, acude ante esta instancia a presentar su reclamación o queja. También la Defensoría puede actuar de oficio y representar al interés particular, aún sin la promoción del afectado, cuando tenga conocimiento, por los medios de comunicación, de actos que pudieran resultar violatorios de derechos universitarios.

*2o. Realiza investigaciones.* Como expresa el artículo 2 del Reglamento, la Defensoría goza de plena libertad de acción “respecto de cualquier autoridad universitaria”<sup>167</sup>, lo que le permite allegarse todos los elementos que crea pertinentes a fin de conformar su criterio y emitir una resolución.

---

<sup>166</sup> “Reglamento de la Defensoría de los Derechos Universitarios”, en La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM..., p. 73.

<sup>167</sup> Ibidem, p. 71.

La Defensoría cuenta con los datos proporcionados por las partes -autoridad y quejoso- y tiene atribución para solicitar los elementos de prueba que considere suficientes para formar su criterio, tanto a las partes interesadas como a otras dependencias, funcionarios o a cualquier miembro de la comunidad universitaria y realizar inspecciones que sirvan a su objetivo.

“Una vez que la Defensoría considera contar con los elementos suficientes, analiza la normatividad aplicable: atiende a la Legislación Universitaria; si la solución al conflicto planteado no está previsto en este cuerpo legal, se aplican supletoriamente disposiciones de distintas ramas del Derecho, entre ellas, Constitucional, Civil o Administrativo”.<sup>168</sup>

3o. *Resuelve*. Tomando en cuenta los hechos narrados y las disposiciones jurídicas aplicables, la Defensoría resuelve. Si la autoridad vulneró los derechos individuales del estudiante o académico, se proponen acciones encaminadas a evitar que se continúe con la afectación de derechos; en caso contrario, la Defensoría declara que la actuación de la autoridad se apegó a lo establecido en la legislación y que, por lo tanto, no se cometieron afectaciones a derechos.

En cuanto a su esfera de competencia, la Defensoría es competente para conocer de aquellos “actos, resoluciones u omisiones de los funcionarios, profesores, dependencias administrativas o académicas, o cuerpos colegiados académicos, de facultades, escuelas o institutos que sean contrarios a la legislación universitaria, cuando sean irrazonables, injustos, inadecuados o erróneos”<sup>169</sup>, siempre que afecten los derechos universitarios de los estudiantes y miembros del personal académico de la UNAM.\*

Pero, según el artículo 13 de su Reglamento,<sup>170</sup> la Defensoría no es competente para conocer de afectaciones de derechos de carácter colectivo; de resoluciones disciplinarias dictadas por autoridades; de afectaciones a los derechos de naturaleza laboral, por existir vías jurídicas adecuadas al respecto; de las evaluaciones académicas de profesores, Comisiones Dictaminadoras o Consejos Técnicos o Internos, y en general sobre los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico; y de las violaciones que puedan impugnarse por otra vía establecida por la Legislación Universitaria.

---

<sup>168</sup> Ma. Carreras Maldonado *et. al.*, Concordancias y comentarios..., p. 27.

<sup>169</sup> “Reglamento de la Defensoría...”, p. 74.

\* Cabe señalar aquí que el Estatuto de la Defensoría niega la calidad de sujetos activos y pasivos, en el procedimiento ante esta institución, a los funcionarios administrativos o académicos, y en general a los que desempeñen cargos de confianza que dependan del rector, salvo que se trate de derechos o afectaciones académicas.

<sup>170</sup> Idem.

“ [La Defensoría] tampoco es competente tratándose de conflictos y de problemas de índole laboral; esto se justifica, primero, porque el personal administrativo no está comprendido como sujeto en el sistema de la Defensoría de los Derechos Universitarios, que son los alumnos de la UNAM y su personal académico y, segundo, porque las normas del derecho laboral, así como las autoridades que conocen de esos problemas, tanto dentro de la Universidad como en el sistema jurídico nacional (Tribunales de Trabajo y Juntas de Conciliación), son suficientes para otorgar una protección muy amplia a los trabajadores y profesores de nuestra Casa de Estudios. En cambio, cuando junto con un derecho laboral se violan otros que no tienen esta naturaleza, sino que son eminentemente académicos, lo que también es frecuente, la Defensoría de los Derechos Universitarios sí puede intervenir, separando siempre esos dos campos y sólo dictando recomendaciones en las cuestiones no laborales”.<sup>171</sup>

Respecto a su organización, el Reglamento de la Defensoría señala que la tarea del Defensor Universitario es incompatible con cargos o nombramientos representativos o administrativos, tanto de la Universidad como de los sectores públicos, social o privado. Sin embargo, el mismo ordenamiento le permite el ejercicio de la docencia y la investigación, así como la participación en asociaciones científicas, artísticas o culturales, siempre que no sea en puestos directivos o remunerados.

El periodo de ejercicio del Defensor Universitario es de cuatro años, y reelegible para un periodo más. Para el mejor desempeño de sus labores, el Defensor cuenta con el siguiente equipo de colaboradores: dos defensores adjuntos (nombrados por el Rector a propuesta del Defensor), tres auxiliares, cuatro secretarías y dos auxiliares de intendencia.

Como garantía de la alta calidad de las decisiones se señala como requisito para optar al cargo de Defensor, el de ser una persona de reconocida calidad profesional y moral. Siendo la Defensoría un órgano custodio del orden jurídico universitario, se exige al Defensor ser jurista de reconocida experiencia y prestigio, especialmente, conocedor de la Legislación Universitaria.

De acuerdo al artículo 10 de su Estatuto,<sup>172</sup> la Defensoría tiene la obligación de rendir un informe anual de carácter público tanto al Rector como al Consejo Universitario, en que se señalen los asuntos que se le hubieren planteado, los que fueron admitidos, las investigaciones realizadas; así como los resultados obtenidos, incluyendo las estadísticas necesarias para la comprensión de sus actividades.

---

<sup>171</sup> J. Barrera Graf. “La Defensoría de los Derechos Universitarios...”, p. 19.

<sup>172</sup> “Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios...”, p. 69.

Como todo Ombudsman, el procedimiento que sigue la Defensoría Universitaria en el desempeño de sus labores, se sustenta en los principios de inmediatez, concentración y rapidez (esto es, que sigue un procedimiento sencillo, rápido y desprovisto de formalismos). Al final de éste, la Defensoría emite una resolución de carácter persuasivo que puede ser de dos tipos: a manera de opinión y apercibimiento o en forma de recomendación.

En el primer caso, en algunas ocasiones basta con emitir una simple opinión para que las autoridades formen su criterio antes de actuar y así se eviten conflictos. Estas opiniones pueden transformarse en verdaderos apercibimientos cuando se descubren posibles violaciones a derechos, si las autoridades actúan en contra de las normas establecidas.

En el segundo caso, cuando los buenos oficios no resultan suficientes, después de tramitarse el procedimiento instaurado, la Defensoría resuelve conforme a los hechos narrados y a las consideraciones de derecho emitiendo una recomendación fundada y motivada dirigida a la autoridad responsable, para que se restablezca al quejoso en el ejercicio de su derecho afectado.

Aunque, durante todo el tiempo que dure el procedimiento, la Defensoría buscará siempre llegar preferentemente a una conciliación entre las dos partes en conflicto, apelando "a la buena fe y al espíritu universitario, tanto del quejoso como de la autoridad, para llegar a un punto que satisfaga a ambas partes y dé por terminado el conflicto"<sup>173</sup>.

En cuanto a labor desarrollada por sus defensores, podemos decir que esta institución ha tenido avances poco significativos. En los primeros cuatro años de existencia, y bajo la dirección de Barrera Graff, "se ve una dependencia en crecimiento" y con "múltiples expectativas".<sup>174</sup>

Con la llegada de María Carreras a la Defensoría (1990-1992), se observa "un incremento en sus labores y nuevos perfiles",<sup>175</sup> como: la publicación de libros, la realización de una encuesta para conocer cuál es el porcentaje de conocimiento de la comunidad universitaria sobre este organismo, y la búsqueda de soluciones más expeditas frente a las violaciones de derechos universitarios.

"Con la entrada de María del Refugio González (1993 a 1995) se llegan a resolver más orientaciones, aunque no se logra en ese periodo, que la Defensoría de los Derechos Universitarios continúe con las expectativas que plantearon con anteriores Defensores. Con Rafael Rocher, actual Defensor [año 2000], se observa una dependencia que no ha logrado continuar con los fines o

---

<sup>173</sup> Ma. Carreras Maldonado, et. al., *Concordancias y comentarios...*, p. 28.

<sup>174</sup> Silvia Ma. Dávila Cerón. *La figura del Ombudsman en el ámbito universitario. Alcances, significados y retos de la Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM*. México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, 2000, p. 188.

<sup>175</sup> Idem.

propósitos que se plantearon al crearse la Defensoría, a pesar de que las Defensoras Adjuntas mencionan que 'la Defensoría se ha destacado por la gran fuerza moral con la que cuenta su Defensor'. Existe un incremento en el número de orientaciones u asesoramientos para la comunidad universitaria, pero se percibe una dependencia poco activa e ineficiente".<sup>176</sup>

Para terminar, y a manera de conclusión, podemos decir que la Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM posee completamente la naturaleza propia del Ombudsman, debido a sus características, funcionamiento y fines para los que fue creada. Por eso, más que un antecedente del Ombudsman en México, debe considerarse como un Ombudsman especializado.

La creación de la Defensoría es un testimonio de la voluntad universitaria, en el sentido de que se pueden y deben buscar las soluciones institucionales a los problemas que ofrece la convivencia en una comunidad de grandes dimensiones, sin descuidar la atención individual de sus miembros.

---

<sup>176</sup> Ibidem, p. 189.



## 1.4. SECTOR INDÍGENA

### 1.4.1. LA PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DEL INDÍGENA (OAXACA, 1986)

Como respuesta a las necesidades que enfrenta el Estado de Oaxaca, una de las entidades que posee el mayor número de etnias indígenas en todo el país, donde numerosos miembros de esas comunidades se encuentran en una situación de desventaja para el ejercicio pleno de sus derechos por causas derivadas de una situación de injusticia económica y social, en el año de 1986 se crea la Procuraduría para la Defensa del Indígena.

El 26 de septiembre de 1986 el entonces gobernador interino del Estado de Oaxaca, Jesús Martínez Álvarez, publicó en el *Periódico Oficial* el *Reglamento de la Ley Orgánica de la Defensoría de Oficio y Social del Estado de Oaxaca*; ley que da origen a la Procuraduría para la Defensa del Indígena.

En la exposición de motivos para la creación de dicho organismo, el gobernador afirma que en dicho Estado, existen numerosos miembros de etnias indígenas que se encuentran privados de su libertad por diversas circunstancias, y que muchas veces están en situación de desventaja por el desconocimiento del idioma oficial y de las leyes nacionales, por lo que no pueden ejercer plenamente “sus derechos subjetivos públicos”. Afirma que:

“... El indígena en nuestro medio, es por lo general, persona sin mayores recursos económicos y por consecuencia le resulta prohibitivo contratar los servicios de un defensor particular, por lo que es necesario procurarle el acceso al derecho de defensa para la eficaz garantía y protección de sus garantías individuales, lo que debe hacerse por el Estado, dictando para ello un acto general, que basado en la razón y la ley contribuya a hacer realidad la promesa constitucional de defensa”.<sup>177</sup>

Efectivamente, el Estado de Oaxaca siempre ha tenido una gran cantidad de indígenas pertenecientes a distintos grupos étnicos (hacia 1986 llegaron a sumar más del millón y medio de personas).

---

<sup>177</sup> “Reglamento de la Ley Orgánica de la Defensoría de Oficio y Social del Estado de Oaxaca”. Periódico Oficial. Órgano del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, Tomo LXVIII, Oaxaca de Juárez, Oax., 26 de Septiembre de 1986, p. 2.

El indígena de esta zona, por su naturaleza y condición, ha sido objeto de los más diversos abusos por parte de distintas autoridades, ya sean municipales, estatales o federales; “incluso se ha llegado a mencionar que el 65% de los indígenas están acusados de algún delito federal, ignorando éstos el por qué de su acusación”.<sup>178</sup>

Según el Reglamento de la *Ley Orgánica de la Defensoría de Oficio y Social del Estado de Oaxaca*, ésta institución se encargará de realizar -de manera prioritaria e inmediata- la gestión, defensa, y procuración de los derechos de los miembros de los siguientes grupos étnicos del Estado: mixe, zapoteco, chinanteco, chontal, huave, zoque, mazateco, cuicateco, náhuatl, mixteco, triqui, chatino, chocholteco, ixcateco, popoloca y amuzgo. Asimismo, también será beneficiada toda persona que se encuentre en el interior del Estado, y que justifique ante el Cuerpo de Defensoría de Oficio y Social pertenecer a cualquier grupo étnico del país.

De acuerdo al artículo 4o. de dicho Reglamento, la Procuraduría para la Defensa del Indígena, se integra y funciona con los siguientes órganos de autoridad: un Procurador Indígena, un Subprocurador, ocho delegados regionales y en cada delegación el número de abogados, pasantes, peritos traductores indígenas y personal subalterno que sea necesario. Todos éstos servidores públicos serán considerados “Defensores de Oficio y Social del Estado”.<sup>179</sup>

El Procurador Indígena y el Subprocurador serán designados directamente por el gobernador del Estado; los delegados regionales también serán nombrados por el mismo funcionario, pero, a propuesta del Procurador; y, los abogados adscritos a las diferentes delegaciones serán nombrados por el Procurador con el visto bueno del gobernador.

Es aquí, precisamente, donde radica la principal deficiencia de la Procuraduría para la Defensa del Indígena: su falta de autonomía con respecto al poder Ejecutivo Estatal.

Según el artículo 9o. del mencionado Reglamento,<sup>180</sup> las atribuciones y obligaciones de la Procuraduría son las siguientes:

- Será la responsable del proceso de liberación de los indígenas que se encuentren privados de su libertad, por causa de problemas relacionados con su condición socioeconómica y cultural.

---

<sup>178</sup> G. Vera Ryan. *Op. cit.*, p. 33.

<sup>179</sup> “Reglamento de la Ley Orgánica...”, p. 2.

<sup>180</sup> *Ibidem*, p. 3.

- Promover el estudio de todos los casos penales ya iniciados en los que se encuentran involucrados miembros de las comunidades étnicas del Estado, a fin de que logren su libertad, teniendo en todos los casos intervención de oficio tanto en los asuntos ya instaurados en los juzgados y demás instancias, así como en los que se inicien por la Procuraduría de Justicia del Estado en averiguación previa.

- Intervenir para evitar que a los procesados indígenas se les den malos tratos.

- Supervisar, custodiar y operar los recursos financieros destinados para el pago de las fianzas que sean aportados por el Gobierno del Estado, o por otras instituciones federales, estatales y municipales.

- Fungir como órgano de asesoría jurídica a instituciones gubernamentales que desarrollan acciones tendientes a la defensa de los derechos étnicos.

- Brindar asesoría jurídica general (individual y colectiva) a las distintas etnias de la entidad.

- Promover la difusión de los instrumentos legales vigentes a través de campañas realizadas en idiomas indígenas.

- Prevenir a través de campañas, la comisión de los distintos delitos por parte de la comunidad indígena.

El artículo 10o. del Reglamento<sup>181</sup> habla de las atribuciones del Procurador Indígena, entre las cuales destacan:

- Dirigir técnica y administrativamente la Procuraduría.

- Informar al gobernador del Estado sobre los resultados de su gestión.

- Representar legalmente a la Procuraduría Indígena en todos los asuntos de su competencia.

- Promover la creación de la bolsa de trabajo para los indígenas liberados.

- Vigilar que la asesoría jurídica que se brinde a las comunidades étnicas no sea únicamente en el área penal, sino también en las ramas civil, laboral, administrativa y agraria.

- Imponer a los abogados defensores y pasantes los apercibimientos, correcciones disciplinarias y demás acciones procedentes cuando violen el reglamento.

- Participar en foros académicos o científicos tanto nacionales como internacionales a fin de promover el conocimiento, comprensión y defensa de los derechos étnicos.

---

<sup>181</sup> Ibidem, p. 3-4.

En cuanto al Subprocurador, sus funciones son sólo de vigilancia, auxilio y suplencia, en caso de falta del Procurador. Además, supervisa periódicamente el funcionamiento de las delegaciones regionales.

Ahora bien, según Gerardo Vera Ryan,<sup>182</sup> en cada una de las ocho regiones socioeconómicas del Estado de Oaxaca, se establecieron delegaciones regionales de la Procuraduría para la Defensa del Indígena, con sede en los siguientes domicilios:

- 1) Región Cañada: Teotitla de Flores Magón.
- 2) Región Costa: Puerto Escondido.
- 3) Región Istmo: Tehuantepec.
- 4) Región Mixteca: Huajuapán de León.
- 5) Región Sierra Norte: Ixtlán de Juárez.
- 6) Región Sierra Sur: Miahuatlán de Porfirio Díaz.
- 7) Región Papaloapan: Tuxtepec; y
- 8) Región Valles Centrales: Tlacolula de Matamoros.

Las principales atribuciones de los delegados regionales, de acuerdo al artículo 12o. del Reglamento,<sup>183</sup> son las siguientes:

- Desempeñar a nivel regional las funciones que competen al Procurador Indígena.
- Representar a la Procuraduría ante las diferentes instancias encargadas de impartir justicia.
- Conocer y a probar los procedimientos que tiendan a la recuperación de la libertad de los presos indígenas.
- Ordenar los estudios necesarios que permitan conocer los casos de presos indígenas detenidos en los reclusorios de su jurisdicción.
- Mantener informado al titular de la Procuraduría sobre sus actividades.
- Promover y ejecutar campañas tendientes a prevenir la delincuencia entre los grupos indígenas.

El artículo 13o. menciona las obligaciones de los abogados,<sup>184</sup> los funcionarios de la Procuraduría que están relacionados más directamente con los indígenas. Entre sus obligaciones destacan:

---

<sup>182</sup> G. Vera Ryan, *Op. cit.*, p. 34.

<sup>183</sup> “Reglamento de la Ley Orgánica...”, p. 4.

<sup>184</sup> *Ibidem*, p. 4-5.

- Aceptar la defensa de los reos indígenas que los nombren sus defensores en las causas penales.

- Procurar la libertad de los procesados indígenas ante las diferentes autoridades.

- Acelerar la tramitación del proceso incriminatorio.

- Interponer los recursos que la ley otorga incluyendo el juicio de amparo.

- Gestionar ante las autoridades penitenciarias del Estado que las prisiones reúnan mínimos de condiciones de habitabilidad.

- Promover la amnistía, el indulto, remisión de la pena y su libertad preparatoria cuando proceda.

- Realizar campañas tendientes a obtener donaciones de sarapes, ropa y demás utensilios que otorgará al preso indígena.

- Visitar al preso indígena en las prisiones para informarlo del estado que guarda su proceso e intercambiar opiniones relacionadas con el mismo que redunden en un mejoramiento de su proceso.

- Atender aquellos casos que requieran asesoramiento legal en problemas de la tierra, interponiendo los recursos que la Ley de Reforma Agraria otorga.

- Buscar la rehabilitación del indígena liberado procurando que se reincorpore a su grupo étnico con un trabajo digno.

- Rendir mensualmente un informe de labores al delegado regional sobre los procesos en los que haya intervenido como defensor.

- Organizar pláticas con los habitantes de las comunidades indígenas a efecto de darles a conocer la existencia y contenido de todos los preceptos legales, tanto estatales como federales, que los afecten o auxilien directamente.

Finalmente, el artículo 15o.<sup>185</sup> contiene una serie de situaciones que son consideradas como delitos y faltas oficiales en que pueden incurrir, durante el ejercicio de su cargo, el Procurador, Subprocurador, abogados defensores, peritos traductores indígenas y empleados subalternos. Por ejemplo, cuando alguno de éstos funcionarios retarda la defensa en los procesos encomendados; cuando se niega a hacerse cargo de la defensa de procesados o abandona la defensa sin causa justificada; cuando omite interponer en tiempo y forma los recursos legales en beneficio de sus defensos; o cuando recibe dádivas, acepta ofrecimientos, promesas o cualquier remuneración por los servicios prestados.

Como pudimos apreciar, la Procuraduría para la Defensa del Indígena no puede ser considerada como un Ombudsman en sentido estricto; sólo constituye un importante

---

<sup>185</sup> Ibidem, p. 5-6.

acercamiento a esta figura. Sin embargo, aunque no existe en ella disposición expresa respecto a la protección de los derechos humanos de los indígenas, sí constituye un importante avance en la defensa jurídica de éstos.

#### **1.4.2. LA PROCURADURÍA SOCIAL DE LA MONTAÑA (GUERRERO, 1978)**

Al igual que en la Procuraduría para la Defensa del Indígena, en la Procuraduría Social de la Montaña tampoco existe disposición expresa en cuanto a la protección de los derechos humanos de los indígenas. Sin embargo, la Procuraduría constituye un gran avance respecto a la primera, porque sus objetivos son más ambiciosos: no sólo busca la protección jurídica de los indígenas, sino la protección y desarrollo de las diversas etnias de la región de la Montaña en los diversos aspectos sociales, económicos y culturales.

Esta institución nace en el Estado de Guerrero mediante la *Ley que crea la Procuraduría Social de la Montaña*, publicada en el *Periódico Oficial* del Estado el 29 de abril de 1987, siendo gobernador del mismo, José Francisco Ruiz Massieu. Su objetivo principal es el de impulsar el crecimiento integral de la población indígena en el Estado de Guerrero, su protección jurídica, su capacidad productiva, y coadyuvar en las acciones gubernamentales relacionadas con el desarrollo armónico de la región de la Montaña.

Esta región está compuesta de diferentes etnias, y según el artículo 3o. de la mencionada Ley,<sup>186</sup> está integrada por los siguientes municipios: Ahuacuotzingo, Alcozauca, Alpoyecá, Atlamajalcingo del Monte, Atlixnac, Copalillo, Copanatoyac, Cualac, Chilapa, Huamuxtitlán, Malinaltepec, Metlatonoc, Olinalá, Tlacoapa, Tlalixtaquilla, Tlapa, Xalpatlahuac, Xochihuehuatlán, Zapotitlán Tablas, Zitlala, Xochistlahuaca y Tlacoachistlahuaca.

Durante mucho tiempo la región de la Montaña permaneció incomunicada de las demás regiones del Estado, hasta que en 1963 se vinculó a ellas cuando se construyó la carretera de Chilpancingo a Tlapa.

“La Montaña al oriente es territorio de los indígenas mixtecos, nahuas y tlapanecos; consta de 11,500 kilómetros, con una tercera parte cubiertos de árboles y pastos... En la Montaña habitan aproximadamente 250 mil indígenas”.<sup>187</sup>

Según la exposición de motivos de la ley que crea la Procuraduría Social, éste órgano actuará principalmente en la región de la Montaña, aunque no por ello dejará de proteger a los indígenas independientemente de su residencia en el territorio del Estado de Guerrero.

---

<sup>186</sup> “Ley que crea la Procuraduría Social de la Montaña”, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero*, Año LXVIII, No. 36, Chilpancingo, Gro., Miércoles 29 de Abril de 1987, p. 5.

<sup>187</sup> G. Vera Ryan. *Op. cit.*, p. 40.

Esta Ley intenta recoger la contribución que en la protección a los indígenas significó el extinto Departamento de Asuntos Indígenas, creado por el presidente Lázaro Cárdenas. Además, la Procuraduría se coordinará con el Instituto Nacional Indigenista para potenciar la acción pública que se despliega en la Montaña y en otras zonas del Estado.

La región de la Montaña, en especial, es considerada por las autoridades estatales como una importante zona estratégica, ya que está compuesta por municipios que poseen recursos que podrían ser aprovechados más eficientemente para el desarrollo armónico de la zona y para la elevación del bienestar de sus habitantes, así como para tener una vinculación más balanceada con el resto de la entidad.

Esto ayuda a entender por qué la Procuraduría Social de la Montaña no puede ser considerada propiamente como un Ombudsman de los indígenas, ya que su labor principal no es la de proteger los derechos humanos de éstos. Más bien, sus funciones están vinculadas a programas públicos de carácter productivo, infraestructura y desarrollo social de la región de la Montaña.

En este sentido, podemos decir que la creación de la Procuraduría está enmarcada en la aplicación de un programa general de desarrollo integral de la zona.

“Un programa de desarrollo integral que abarque la acción de los tres niveles de gobierno y que propicie la participación de la sociedad, comprendiendo la infraestructura básica, la producción y el bienestar social, fincado éste último en mínimos de bienestar que han de asegurarse a todos los municipios en los próximos años”.<sup>188</sup>

Según el artículo 1o. de la Ley que la crea,<sup>189</sup> la Procuraduría Social de la Montaña es un órgano administrativo desconcentrado por territorio, con autonomía técnica y jerárquicamente subordinado al Ejecutivo Estatal; y que tiene por objeto proteger los intereses de los indígenas y coadyuvar al desarrollo integral de esa región.

Entre las principales facultades de la Procuraduría, mencionadas en el artículo 2o. de la Ley,<sup>190</sup> destacan las siguientes:

- Contribuir a la adecuada vinculación entre las acciones que llevan a cabo las dependencias y entidades federales, estatales y municipales, a fin de propiciar su mejor

---

<sup>188</sup> “Ley que crea la Procuraduría Social...”, p. 2.

<sup>189</sup> Ibidem, p. 3.

<sup>190</sup> Ibidem, p. 3-4.



contribución al desarrollo integral de la región y el aprovechamiento eficiente de sus recursos.

- Apoyar la elaboración del Programa para el Desarrollo Integral de la Montaña y hacer el seguimiento y evaluación de su cumplimiento.

- Propiciar la cabal participación de los municipios y de las comunidades indígenas en la planeación del desarrollo integral de la región, así como en la definición de las acciones que hayan de realizar las dependencias y entidades públicas en la zona. Opinar sobre los programas y presupuestos de éstas últimas.

- Proponer al Ejecutivo estatal y a las dependencias y entidades federales, estatales y municipales la realización de inversiones y la prestación de servicios que contribuyan al desarrollo integral y armónico de la región, tanto en los de carácter productivo como de infraestructura y desarrollo social.

- Coadyuvar a la protección de los intereses agrarios y penales, ante los tribunales y órganos competentes, de los grupos que habitan en la región de la Montaña.

- Apoyar a la coordinación del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guerrero (COPLADEG), en la verificación, seguimiento y evaluación del avance de los programas de la región.

- Informar a las dependencias y entidades públicas sobre las deficiencias que, en su caso, muestren los servicios que presten o las obras que lleven a cabo.

- Dar auxilio al Instituto Nacional Indigenista en la investigación de los problemas de los grupos indígenas de la región.

- Coadyuvar a las gestiones que realicen los campesinos para que obtengan capacitación, asesoría y asistencia técnica para el uso más eficiente de los recursos con los que cuentan.

- Promover la organización para la producción y comercialización de los productos de la Montaña.

- Participar en el Comité de Planeación para el Desarrollo en todos aquellos subcomités que incidan en el desarrollo de la región.

El artículo 4o. de la Ley, señala que el titular de la Procuraduría será el Procurador Social de la Montaña, “el cual será designado y removido libremente por el Gobernador del Estado”.<sup>191</sup>

De acuerdo al artículo 5o.<sup>192</sup>, las principales atribuciones del Procurador son:

---

<sup>191</sup> Ibidem, p. 5.

<sup>192</sup> Idem.

- Elaborar el Programa Anual y el Informe de Labores de la Procuraduría Social de la Montaña.

- Representar legalmente a los grupos campesinos e indígenas de la región en defensa de sus intereses agrarios, así como en las causas de carácter penal, cuando éstos sean la parte agraviada.

- Participar con voz y voto en el COPLADEG.

- Convocar a las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo Técnico, y prever la aplicación de sus acuerdos.

- Informar al gobernador del avance y cumplimiento de los programas de la Procuraduría y proponerle las acciones que permitan el mejor cumplimiento de la ley que la creó.

A diferencia de los organismos públicos de derechos humanos que hemos visto anteriormente, y en donde al titular de la dependencia se le exigía, mínimamente, haber egresado de la carrera de jurisprudencia, a diferencia de ello, para ser Procurador Social de la Montaña sólo se necesita cubrir dos requisitos: ser mayor de veintiocho años y “no haber sido sentenciado a cumplir alguna pena por delitos intencionales”<sup>193</sup>. Con estos requisitos, definitivamente el Procurador Social está muy lejos de parecerse al Ombudsman clásico.

Según el artículo 7o.<sup>194</sup> de la Ley, la Procuraduría Social contará con un Consejo Técnico que estará presidido por el gobernador del Estado (o por quien él designe), y se integrará por los titulares de las dependencias estatales que ejercen atribuciones en la región de la Montaña, por los presidentes de los municipios que integran la región y hasta por seis miembros designados libremente por el gobernador. Este también designará al Secretario Técnico del Consejo.

De acuerdo con el artículo 8o.<sup>195</sup>, las principales atribuciones del Consejo Técnico son las siguientes:

- Opinar sobre el programa anual de la Procuraduría Social de la Montaña y dictaminar sus informes de labores. Dictaminar también la evaluación del cumplimiento del Programa de Desarrollo Integral de la Montaña.

---

<sup>193</sup> Idem.

<sup>194</sup> Idem.

<sup>195</sup> Ibidem., p. 6.

- Establecer los mecanismos de coordinación necesarios para la vinculación de las dependencias y entidades federales, estatales y municipales que participen en programas de la región.

Los artículos 9o., 10o. y 11o. contienen disposiciones referentes al Consejo Técnico,<sup>196</sup> tales como: que las sesiones ordinarias de este Consejo serán cada dos meses, y en cualquier tiempo de manera extraordinaria; que para poder sesionar, será necesario que se encuentren presentes las dos terceras partes de los integrantes del Consejo, a efecto de constituir el quórum legal; y, que las votaciones del mismo serán nominales y en caso de empate, tendrán voto de calidad de su presidente.

Finalmente, el artículo 12o. señala que la Procuraduría Social contará con los recursos financieros, materiales y técnicos que le sean asignados en el presupuesto anual de egresos del Gobierno del Estado; y el artículo 13o. menciona que las relaciones laborales del personal administrativo y técnico de esta institución quedarán reguladas bajo el Estatuto del Servicio Civil del Estado de Guerrero.<sup>197</sup>

Según su informe de labores de 1989, la Procuraduría Social de la Montaña realizó diversas acciones de defensa y atención para los indígenas de la zona, tales como:

“... Coordinar de manera expedita las labores de reconstrucción de los destrozos causados en la zona por las intensas lluvias del año anterior, elevar el nivel educacional, extender la cobertura de los servicios básicos de salud y mejora en los servicios públicos... Promover el rescate y preservación de la identidad cultural en cada etnia y orientar la impartición de justicia para los pueblos indígenas, a través de la Comisión Estatal de Justicia”.<sup>198</sup>

En 1989 el Congreso del Estado aprobó la iniciativa que reforma y adiciona esta institución, ampliando su cobertura a todo el Estado y cambiando su denominación a *Procuraduría Social de la Montaña y de Asuntos Indígenas*<sup>199</sup>.

Concluyendo, la Procuraduría Social no es precisamente una institución de defensa y protección de los derechos humanos de los indígenas; es, más que nada, una

---

<sup>196</sup> Idem.

<sup>197</sup> Idem.

<sup>198</sup> “Informe de actividades realizadas durante 1989”, Procuraduría Social de la Montaña, en M. Aguilar Cuevas, Op. cit., p. 129-130.

<sup>199</sup> Idem.

instancia oficial de protección a los indígenas en los aspectos económico, social y cultural.  
Todo ello, en coordinación con otras instituciones, tanto de carácter local, como federal.

## **2. ORGANISMOS PÚBLICOS DE DERECHOS HUMANOS DE COMPETENCIA MUNICIPAL, ESTATAL Y NACIONAL**

---

### **2.1. DIRECCIÓN PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS (NUEVO LEÓN, 1979)**

El 3 de enero de 1979 el entonces gobernador del Estado de Nuevo León, Pedro G. Zorrilla Martínez, publicó en el periódico oficial la “Ley para la Defensa de los Derechos Humanos en el Estado de Nuevo León”, que también preveía la creación de la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en la entidad. La ley constaba de tres capítulos y 19 artículos.

Según el artículo primero, referente a las disposiciones generales, con esta ley se creaban las bases de un sistema para la defensa de los derechos humanos en el Estado; una defensa que sería enteramente gratuita, de oficio y para beneficio de cualquier persona, especialmente para aquellas de escasos recursos económicos.

Este sistema, que sería coordinado por la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos, buscaba propiciar entre todos los individuos o grupos, iguales seguridades y oportunidades en diversas materias, tales como:

“Libertades constitucionales, derechos laborales y vivienda de interés social; derechos agrarios; justicia fiscal y administrativa; ampliación y salvaguarda del consumo popular; protección a la infancia y a la familia, en materia de Registro Civil, del respeto de la vida privada y en asuntos de lo familiar; en cuestiones del derecho social a la información y del derecho al trabajo; asimismo, en materias de derechos a la libertad de industria, comercio, propiedad y trabajo con función social; de asociación sindical libre, y todos los demás derechos individuales y sociales que garantiza nuestra Constitución”.<sup>200</sup>

Para estos efectos, según la Ley, se podrán realizar gestiones inéditas extrajudiciales y, en su caso, iniciar o continuar los procedimientos de carácter judicial o administrativo con todo tipo de autoridades (municipales, estatales o federales), ante organismos descentralizados o, con grupos o individuos determinados que puedan resultar

---

<sup>200</sup> “Ley para la Defensa de los Derechos Humanos en el Estado de Nuevo León”, Periódico Oficial. Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, Tomo CXVI, No. 2, Monterrey, N.L, Miércoles 3 de Enero de 1979, p. 2.

responsables y que afecten los derechos garantizados por esta Ley; acudiendo, si así se requiriera, a la opinión pública.

Las vías de defensa de esta Ley no sustituían, sino complementaban a las ya previstas en el orden jurídico mexicano.

El artículo 4 de la ley, muestra la relación de dependencia y subordinación que mantenía el titular de la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos, con respecto al Ejecutivo estatal; ya que el primero tenía que acordar previamente con el gobernador, si procedía o no a efectuar alguna gestión, ya sea judicial o extrajudicial. Además, el titular de dicha dependencia tenía la responsabilidad de llevar y hacer pública una relación de los casos atendidos, “para constituir futuras bases de legislación o procedimientos de defensa”.<sup>201</sup>

El capítulo segundo trata sobre la defensa de los derechos humanos, la cual se podrá realizar por conducto de la mencionada Dirección, o por los medios que el gobernador considere más adecuados.

Cabe hacer notar que en el artículo 5 de la Ley, y por primera vez en la historia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, se habla y se reconoce a los derechos humanos como tales:

“... Se tendrá presente que en el ejercicio constitucional del poder público se implican e incorporan, consustancialmente, los Derechos Humanos, individuales y sociales”.<sup>202</sup>

Ninguna de dichas Instituciones Nacionales, anteriores a la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, había hecho mención explícita, con carácter jurídico, de los derechos humanos.

Es por ello, que algunos autores como Luis Ernesto Salomón Delgado consideran a esta Dirección como “el primer precedente legislativo del Ombudsman en México”.<sup>203</sup>

El artículo 6,<sup>204</sup> menciona que la defensa de estos derechos y libertades será regida por: la Constitución Federal y estatal, los preceptos de la Ley para la Defensa de los Derechos Humanos en el Estado de Nuevo León, lo dispuesto en las leyes de carácter

---

<sup>201</sup> Idem.

<sup>202</sup> Idem.

<sup>203</sup> L.E. Salomón Delgado. Op. cit., p. 172.

<sup>204</sup> “Ley para la defensa...”, p. 3.

federal y estatal y por las que regulen las Procuradurías o Defensorías de que se trate, los reglamentos que expida el gobernador del Estado, la jurisprudencia y los principios generales del derecho.

En cuestiones de orden penal, según el artículo 7,<sup>205</sup> el ministerio público, la policía judicial y las demás corporaciones de seguridad y protección ciudadana en el Estado, deberán hacer saber al detenido o presunto responsable, en el acto, el derecho que tiene para defenderse por sí mismo o por persona de su confianza que él designe, o por defensor de oficio.

Los últimos dos artículos del segundo capítulo, hablan acerca de que en los casos que involucren a autoridades federales, estatales y municipales, será el gobernador del Estado quien establezca las bases de coordinación entre éstas (artículo 8).

También menciona que las autoridades proporcionarán todas las facilidades a fin de que estudiantes o pasantes a nivel licenciatura, maestría o doctorado, de todas las profesiones que tengan relación con la protección de los derechos humanos, cumplan prácticas profesionales, servicio voluntario o servicio social, participando como auxiliares en la defensa de estos derechos (artículo 9).

“Las misma autoridades invitarán a los colegios profesionales y asociaciones para que participen no sólo en la consecución de los propósitos a que se refiere esta Ley, sino en la creación de condiciones materiales y de otros órdenes que aseguren el mejor y más libre ejercicio de los derechos humanos”.<sup>206</sup>

El capítulo tercero, trata acerca del funcionamiento de la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos. Menciona la obligación que tienen todas las autoridades y particulares de prestar la más amplia ayuda a los Defensores de Derechos Humanos, para que puedan cumplir cabalmente con todas sus obligaciones (artículo 10).

El artículo 11 señala los requisitos que se deben cubrir para ser titular de la Dirección: ser mexicano por nacimiento, tener título de licenciado en derecho, contar con un mínimo de 5 años de experiencia profesional, ser “de acreditada buena conducta”<sup>207</sup> y cumplir con todos los requisitos que le imponga esta Ley o sus reglamentos.

---

<sup>205</sup> Idem.

<sup>206</sup> Idem.

<sup>207</sup> Idem.

Cada funcionario de esta Dirección podrá recibir directamente las solicitudes de defensa, pero éstas deberán presentarse en términos pacíficos y respetuosos, “sin lo cual se desecharán de plano”.<sup>208</sup> Toda solicitud se pondrá a la consideración del titular de la Dirección o de sus auxiliares, para determinar primero si se procede o no a efectuar las gestiones o procedimiento que el caso requiera.

“En cada caso se procurará determinar la autoridad, el detentador de un poder económico, o el responsable, privado o público, de una violación, riesgo o inejercicio de un derecho, para los efectos de esta Ley”.<sup>209</sup>

Cada Defensor de los Derechos Humanos deberá llevar un registro de los asuntos turnados (artículo 13), y el titular de la Dirección vigilará que los procedimientos se conduzcan con diligencia y formalidad; asimismo, las gestiones que se realicen deberán ser formuladas en términos respetuosos para los infractores de derechos, ya sea en forma individual o pública (artículo 14). El Defensor que incumpla esta disposición será destituido de su cargo o consignado a la autoridad competente “en caso de comisión de hechos que pudieren configurar algún delito”.<sup>210</sup>

El titular de la Dirección -al igual que el Ombudsman clásico- estará obligado a presentar un informe anual al gobernador del Estado, donde evaluará la actuación de los Defensores y Procuradores de derechos humanos (una síntesis del informe deberá ser informada públicamente).

El personal técnico y administrativo que requiere la Dirección y los defensores para el adecuado cumplimiento de sus funciones, será proporcionado por la Secretaría General de Gobierno (artículo 16).

La Dirección de Derechos Humanos coordinará sus acciones con el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) en todo lo referente a asuntos de lo familiar, registro civil y demás casos que sean de su atribución (artículo 17).

Los dos últimos artículos se refieren a que el titular de la Dirección vigilará que ninguno de sus colaboradores reciba por su labor honorarios, compensación o beneficio alguno (en dinero, promesas o especie) o, incluso, reciba amenazas (artículo 18); y, que dicho titular será el encargado de reglamentar y organizar administrativamente tanto la Defensoría como las Procuradurías (artículo 19).

---

<sup>208</sup> Idem.

<sup>209</sup> Ibidem., p. 4.

<sup>210</sup> Idem.



A pesar de la fuerte dependencia y subordinación que guardaba el titular de la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos con respecto al gobernador del Estado (ya que no sólo era designado por él, sino que además debía consultarlo antes de proceder sobre cualquier caso), esta Dirección era la primera institución en su tipo, creada en México expresamente para proteger los derechos humanos individuales y sociales.

Pero, a pesar de lo positivo de esta Ley de Defensa de los Derechos Humanos propuesta por el gobernador del Estado de Nuevo León, Pedro G. Zorrilla Martínez, todo parece indicar que el motivo principal por el que este funcionario propuso ésta Ley al Congreso local -a siete meses del término de su gestión-, fue para mejorar su imagen política ante la opinión pública estatal. Imagen que, por cierto, estaba muy deteriorada debido a las innumerables violaciones a las leyes locales y federales cometidas por este gobernador.

Según Carlos F. Cisneros, Presidente del Colegio de Abogados de Monterrey, dichas violaciones comenzaron cuando el gobernador ordenó al Congreso local que le dieran permiso en 1973 para salir de la República.

“También se han cometido violaciones en la expedición de los decretos 82, relacionado a los Pensionados y Prestaciones del Estado; en los decretos para modificar la Constitución Estatal, en lo que se conoce como la Ley Zorrilla, etc., etc.

Ha cometido violaciones a la Constitución General de la república en muchos artículos, entre ellos el 115 y el 99; ha hecho precisamente todo lo contrario a lo que está obligado al frente del Gobierno de Nuevo León.

... Ha hecho y deshecho Leyes locales y reglamentos para manipular a su conveniencia el presupuesto de la entidad”.<sup>211</sup>

Zorrilla Martínez, durante la mayor parte de su mandato, nunca mostró un verdadero interés por proteger y preservar los derechos humanos de los habitantes de Nuevo León.

Desde que tomó posesión de su cargo en 1973, la opinión pública denunció varias veces los constantes abusos e irregularidades cometidos por los cuerpos policíacos de la entidad, pero el gobernador nunca mostró interés por corregir esta situación; al contrario, siempre apoyó la actuación de esos grupos.

---

<sup>211</sup> Periódico el Alacrán de Monterrey. No hay nada tan revolucionario como la verdad. Año VIII, Epoca II, Número 327, Monterrey, N. L., Diciembre 30 de 1978 a Enero 5 de 1979, p. 16.

“Después de cinco años cinco meses se puede afirmar que el comportamiento de los Cuerpos Policiacos, lejos de causar mejoría, se caracterizó por repetidas, constantes e impunes violaciones a los derechos humanos que van desde las detenciones ilegales, robos, extorsiones y violación, hasta la tortura sistemática y asesinato de personas ‘bajo investigación’”.<sup>212</sup>

Todo esto, permite explicar por qué la creación de la Ley para la Defensa de los Derechos Humanos en el Estado de Nuevo León, creó en la opinión pública una tendencia generalizada de escepticismo, desconfianza, desinterés, e incluso, de indignación, entre algunos sectores:

“Que ahora, a siete meses del término de su gestión, tenga la osadía el político en cuestión [el gobernador Zorrilla] de lanzar una ‘Ley para la Defensa de los Derechos Humanos en el Estado de Nuevo León’, resulta una burla para la ciudadanía”.<sup>213</sup>

Y, como ejemplo de ese burdo respeto que por los derechos humanos sentía el gobernador Zorrilla, cabe señalar el siguiente caso: a escasas 72 horas de que el Congreso local aprobara la Ley para la Defensa de los Derechos Humanos, en la madrugada del lunes primero de enero de 1979, Roberto Rodríguez Martínez, de 28 años de edad, fue detenido y torturado durante el interrogatorio que le practicaron los comandantes de la policía judicial del Estado, Genaro Vallejo y Clemente Fuentes. Después de haberlo golpeado insistentemente, los judiciales llevaron a Roberto Rodríguez a la Cruz Verde para que fuera atendido, debido al grave estado de salud en el que se encontraba -ya que había vomitado sangre durante el interrogatorio. Ahí, en presencia de médicos y enfermeras que lo examinaron, se quejó del mal trato y de los abusos que había recibido de los judiciales. Por tal motivo, la Cruz Verde levantó el parte médico 33,153, estableciendo lesiones internas producto de golpes.

Como la prensa local dio cobertura a este incidente, el gobernador Zorrilla ordenó al jefe de la Policía Judicial del Estado, Villagra, que solucionara personalmente este asunto y desmintiera la versión de los medios informativos.

“El arreglo consiste, en que mediante amenazas a su esposa y tres hijos, así como el ofrecimiento de una recompensa monetaria si se ‘portaba bien’,

---

<sup>212</sup> El Norte, Año XL, Núm. 14532, Monterrey, Nuevo León, Méx., Viernes 5 de Enero de 1979, p. 1-A.

<sup>213</sup> Idem.

convencer al golpeado, Roberto Rodríguez Martínez, de que se retracte en lo dicho referente a quiénes son sus golpeadores”.<sup>214</sup>

Y, efectivamente, Roberto Rodríguez se presentó después a la Cruz Verde, acompañado de dos judiciales, solicitando que le hicieran un nuevo parte médico. Además, Villagra pidió al director de esta institución, doctor Roberto Campos, “que le consiguiera que los médicos que hicieron el parte original, declararan que se ‘habían equivocado’”.<sup>215</sup>

Afortunadamente esto no ocurrió ya que el doctor Campos informó a Villagra que eso no se podía hacer, a menos que se hiciera una junta médica con legistas ante el Ministerio Público.

Como pudimos darnos cuenta, el interés del gobernador Zorrilla por el respeto a los derechos humanos fue muy relativo. Entonces, ¿por qué creó una ley de protección de estos derechos?

Oscar Pedraza Martínez, periodista del *Diario de Monterrey* piensa que esta ley no fue planeada para frenar los abusos de los cuerpos policíacos, más bien fue hecha con la intención de atentar sutilmente contra el derecho social a la información.

“La nueva ley tiene otras miras mucho más egoístas y particulares; es la venganza de un gobernador contra los medios masivos de comunicación que descubrieron muchos de sus trucos y evidenciaron múltiples abusos y mentiras probadas.

... Por lo visto, lo que molesta más no es que se informe, sino que no se diga lo que la autoridad pretende que se diga pese a no ser verdad clara y comprobada”.<sup>216</sup>

Otros medios informativos, consideran que la creación de la ley de derechos humanos sea tal vez “la salida muy natural y diplomática de Zorrilla”<sup>217</sup>, para evitar mandar al Congreso del Estado el proyecto de Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, por temor a que sean levantados cargos en su contra.

Por mi parte, pienso que el gobernador Zorrilla creó la Ley de Protección de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León con el propósito principal de mejorar su

---

<sup>214</sup> El Sol. Diario Regiomontano de la tarde. Año LVII, Número 16,979, Monterrey, N. L., Jueves 4 de enero de 1979, p. 3.

<sup>215</sup> Idem.

<sup>216</sup> El Diario de Monterrey, Año V, No. 1506, Monterrey, N. L., Sábado 6 de enero de 1979, p. 4-A.

<sup>217</sup> Periódico el Alacrán de Monterrey..., Año VIII, Epoca II, Número 328, Monterrey, N. L., Semana del 6 al 12 de enero de 1979, p. 10.

imagen pública ante la ciudadanía local. Su interés por los derechos humanos fue sólo aparente, ya que en los hechos nunca se mostró realmente comprometido en el respeto de estos derechos.

## **2.2. EL PROCURADOR DE VECINOS DEL MUNICIPIO DE COLIMA (1983)**

A decir del destacado jurista, Héctor Fix-Zamudio<sup>218</sup>, el primer organismo en México que se inspiró en el modelo clásico del Ombudsman, a nivel municipal, es el Procurador de Vecinos, creado por el Ayuntamiento de la Ciudad de Colima, el 21 de noviembre de 1983.

En las consideraciones de este acuerdo, se menciona concretamente al Ombudsman como organismo tutelar de los derechos de los administrados y se destaca la importante labor que ha realizado como gestor del pueblo en los países donde ha adquirido carta de naturalización.

Dentro del marco de la Reforma Municipal del país, representaba una gran conquista para el Estado de Colima el establecimiento de una figura jurídica similar al Ombudsman sueco, que garantizara la atención de la autoridad a los planteamientos, reclamaciones o sugerencias de los ciudadanos para el mejoramiento de la función administrativa.

Con el nombre de Procurador de Vecinos se instituyó el cargo, el cual debería estar en manos de una persona de reconocida capacidad y probada honorabilidad. Según el acuerdo municipal, el Procurador sería designado por el Cabildo a propuesta del Presidente Municipal, con las siguientes atribuciones:

“- Recibir e investigar las quejas, reclamaciones y proposiciones que presenten, por escrito u oralmente, los afectados por la actividad de la administración pública local.

- Una vez realizada la investigación, proponer a la autoridad responsable vías de solución a las instancias planteadas, sin carácter imperativo.

- Rendir un informe anual de sus actividades al Cabildo incluyendo sus propuestas de solución y las respuestas de las autoridades requeridas. Este informe deberá incluir también las sugerencias que tenga para reformar tanto el procedimiento como las leyes que regulan la actividad de la administración pública local”<sup>219</sup>.

Con apoyo en este ejemplo del municipio de la ciudad de Colima, la institución del Procurador de Vecinos se institucionalizó en la Ley Orgánica Municipal del Estado, publicada en el Periódico Oficial de esta entidad federativa el 8 de diciembre de 1984.

---

<sup>218</sup> Héctor Fix-Zamudio, “Posibilidad del Ombudsman en el Derecho Latinoamericano”, en La Defensoría de los derechos Universitarios de la UNAM y la Institución del Ombudsman en Suecia..., p. 48.

<sup>219</sup> “Acuerdo del Ayuntamiento Constitucional de la Ciudad de Colima”, citado en M.Aguilar Cuevas, Op. cit., p. 126.

Según sus artículos 94 y 95,<sup>220</sup> el Procurador sería designado por los cabildos municipales -a propuesta del Presidente Municipal-, y tendría las siguientes funciones: recibir e investigar las quejas de los habitantes del municipio respectivo contra la actividad de la administración pública local, proponer soluciones y reformas legislativas, rendir el informe anual correspondiente y fungir como Secretario de la Junta de Barrio.

---

<sup>220</sup> H. Fix-Zamudio, “Posibilidad del Ombudsman...”, p. 48.

### **2.3. PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES (1988).**

La Procuraduría de Protección Ciudadana fue creada por decreto del 1o. de agosto de 1988, decreto que reforma y adiciona la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes. Esta ley fue publicada en el *Periódico Oficial* el 14 de agosto del mismo año.

A la inauguración de esta Procuraduría asistieron, entre otros personajes destacados, el entonces Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Carlos Del Río, y el jurista Jorge Barrera Graf.

La Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes es el primer organismo público de protección de los derechos humanos nacido expresamente bajo la inspiración de la figura escandinava, y es considerado -de hecho- como el primer Ombudsman en la vida institucional del Gobierno de México.

Según Samuel I. del Villar y Jorge Barrera Graf, antes de esta procuraduría no existía en el país el servicio público de hacer valer los derechos humanos, a partir de un procurador de los mismos, frente a la arbitrariedad gubernamental, “con poder para requerir información de la actividad y recomendar el curso de la conducta gubernamental de acuerdo con el marco constitucional y legal, pero sin la facultad de imperio para hacer cumplir coactivamente sus recomendaciones”.<sup>221</sup>

Antes, el marco gubernamental de protección a esos derechos se limitaba en el Poder Ejecutivo, a la acción penal por parte del Ministerio Público para los casos en los que la arbitrariedad gubernamental resultase en delito, y al procedimiento discrecional, de substanciación de responsabilidades administrativas a partir del marco disciplinario que introdujo la reforma constitucional de diciembre de 1982.

En el Poder Legislativo, se restringía al procedimiento de juicio político para el caso de los altos servidores públicos.

Y en el Poder Judicial, se limitaba al tradicional juicio de amparo con efectos restrictivos para salvaguardar las garantías constitucionales frente a la arbitrariedad del Estado.

---

<sup>221</sup> Jorge Barrera Graf y Samuel I. del Villar. “El Primer Ombudsman en el Gobierno en México. El Procurador de Protección Ciudadana de Aguascalientes”, *Acta. Revista de Análisis y Actualización Jurídica*, Año 1, Diciembre de 1990, p. 30.

Es por eso, que con la reforma de Aguascalientes de 1988 se incorpora por primera vez al sistema mexicano de protección gubernamental de los derechos humanos la contribución escandinava del Ombudsman.

La Procuraduría de Protección Ciudadana depende formalmente del Ejecutivo estatal, pero goza de autonomía para investigar sobre las quejas que se le planteen, y tiene también facultad para resolver sobre la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

Al respecto, el artículo 81 de la *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes*, señala lo siguiente:

“Se crea la Procuraduría de Protección Ciudadana, como un órgano dependiente del Poder Ejecutivo del Estado, que tiene como finalidad tutelar las quejas presentadas por personas afectadas por las violaciones de las obligaciones establecidas [para los servidores públicos del Estado]..., para el efecto de que dichas quejas sean objeto de la investigación necesaria para el esclarecimiento de la verdad en relación con esa misma queja y se obtenga la aplicación plena de la presente Ley, a instancia del ciudadano afectado”.<sup>222</sup>

El artículo 84 de la ley, señala que el Procurador de Protección Ciudadana durará en su encargo un periodo de 3 años y podrá ser confirmado para otro periodo igual por el Gobernador del Estado; el procurador sólo podrá ser destituido por causa justificada. Esto confirma que el procurador es una especie de Ombudsman ejecutivo, ya que su relación fundamental es con el Ejecutivo del Estado.

Para ocupar el cargo de procurador, el artículo 83 señala los siguientes requisitos:

a).- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, originario del Estado o con residencia en él no menor de dos años anteriores a la fecha de su designación;

b).- Ser Licenciado en Derecho y tener por lo menos cuatro años de práctica profesional;

c) No ser Ministro de algún culto ni tener antecedentes penales por delito intencional; y

d).- Gozar de notoria reputación de buena conducta”.<sup>223</sup>

---

<sup>222</sup> “Decreto que reforma la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes”, *Periódico Oficial. Órgano del Gobierno Constitucional del Estado*, Tomo LI, Núm. 33, Aguascalientes, Ags., 14 de Agosto de 1988, p. 9.

<sup>223</sup> Idem.



De acuerdo al artículo 85, las principales atribuciones de la Procuraduría son las siguientes:

- Recibir la quejas que formulen los particulares respecto a la ejecución de actos contrarios a derecho o por la defectuosa actividad de los servidores públicos, con la única excepción del gobernador del Estado.

Sobre la interpretación de este punto, Luis Ernesto Salomón Delgado afirma que el legislador al referirse a actos contra derecho o actividad defectuosa de los servidores públicos, “quiso dar protección a los derechos fundamentales de los ciudadanos en sus relaciones con la administración pública, aún cuando no se exprese de forma directa, ya que detrás de esas palabras están los conceptos de mala administración y violación de derechos legítimos”.<sup>224</sup>

- Investigar la procedencia y veracidad de la queja.

- Formular a los servidores públicos recomendaciones, advertencias, proposiciones, recordatorios de sus deberes legales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas, sin que por ello implique facultad para modificar por sí cualquier resolución de autoridad.

- Solicitar informes a los servidores públicos, hacerlos comparecer junto con los quejosos; hacer entrevistas y estudiar los documentos necesarios para su investigación; por lo cual no podrá negársele el acceso a ninguna dependencia, expediente o documento administrativo o judicial, “quedando por ende obligados todos los servidores públicos a auxiliarla en forma preferente y urgente en sus investigaciones”.<sup>225</sup>

- El procurador, para hacer cumplir sus determinaciones puede utilizar dos medios de apremio: la sanción económica (igual al importe de uno a diez días de salario mínimo general vigente) y la suspensión en el empleo, cargo o comisión (hasta por ocho días); o bien, puede solicitar al superior jerárquico del servidor público infractor, la aplicación de las sanciones respectivas.

En caso de que se desprendan hechos delictivos de la queja, podrá hacerlos del conocimiento del agente del Ministerio Público.

El artículo 86 establece que los únicos casos en los que el Procurador de Protección Ciudadana no tiene autoridad para actuar, son: los relacionados con los procesos electorales y los asuntos de índole laboral (cuando el afectado sea un servidor público).

---

<sup>224</sup> L. E. Salomón Delgado, *Op. cit.*, p. 155.

<sup>225</sup> “Decreto que reforma la Ley de Responsabilidades...”, p. 9.

Finalmente, los artículos 87 y 88 señalan la prohibición del procurador para desempeñar cualquier otro empleo público o privado (con excepción hecha de los de carácter docente); y establecen la obligación de éste funcionario de presentar anualmente - y por escrito- un informe de actividades al gobernador y al Congreso del Estado.

El primer Procurador de Protección Ciudadana fue el licenciado Miguel Sarre Iguínez, quien además de ser miembro de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, fue ex-presidente del Colegio de Abogados de Aguascalientes, egresado de la Escuela Libre de Derecho y ex-militante panista.

Miguel Sarre fue designado por orden expresa del propio gobernador del Estado, Miguel Angel Barberena Vega.<sup>226</sup> Fue nombrado el primero de septiembre de 1988 y comenzó a trabajar el día doce del mismo mes y año, inaugurando con ello un nuevo periodo con la operación del primer Ombudsman en la vida institucional del Gobierno de México.

Al presentar su protesta como titular de esta dependencia, Miguel Sarre afirmó que, con la creación de la Procuraduría, el Estado de Aguascalientes incorporaba a sus funciones la procuración de los derechos del individuo, frente a la actividad de la administración pública.

Señaló que en esa dependencia se atenderían las quejas de los ciudadanos, a fin de lograr que la actuación de los servidores públicos del Estado y de los municipios fuera apegada a las leyes vigentes.

Aunque después comprobaría lo contrario, al tomar posesión de su cargo Miguel Sarre afirmaba que la creación de la Procuraduría de Protección Ciudadana constituía una señal inequívoca de la voluntad política del gobierno de Miguel Angel Barberena, “para llevar hasta sus últimas consecuencias”, los cambios que reclamaba la sociedad para lograr una mejor convivencia:

“... La Procuraduría de Protección Ciudadana, será un lugar cotidiano de concertación entre el hombre común y corriente y las autoridades, entre la sociedad civil y el Estado, para demostrar... que sí se puede gobernar conforme a Derecho y recuperar la confianza de todos en la Ley y su observancia.

... [La Procuraduría] demostrará que no son insalvables las contradicciones entre la norma y la práctica y que es posible restringir sustancialmente las actuaciones arbitrarias y combatir eficazmente los actos de prepotencia”.<sup>227</sup>

---

<sup>226</sup> “Entrevista con el Lic. Miguel Sarre Iguínez”, 12 de Noviembre de 1996, México, D.F., CNDH.

<sup>227</sup> Hidrocálido de El Universal, Año VII, Núm. 2469, Aguascalientes, Ags., Martes 13 de Septiembre de 1988, p. 2-A.

Según Miguel Sarre, a pesar de su dependencia con el Ejecutivo estatal, la Procuraduría gozaría de amplias facultades y autonomía para actuar como vigilante y tutor de los derechos individuales de los ciudadanos.

Además, advirtió que esa dependencia no duplicaría ni empalmaría funciones con otras instancias oficiales, tampoco orientaría su acción a establecer una cacería de brujas, sino a inducir el correcto comportamiento de los servidores públicos, estatales y municipales, a todos los niveles.

“Este organismo se convertirá en amplio foro para recibir quejas sobre manejos indebidos, malos tratos y desplantes prepotentes por parte de funcionarios.

Las denuncias se investigarán a fondo para la aplicación de sanciones conforme a la ley que contempla el proceder de los servidores públicos.

La procuraduría no caerá en el cacicazgo; su objetivo esencial es la modificación de prácticas viciadas hacia nuevas actitudes sanas, a fin de que los prestadores de servicios se desempeñen como tales”.<sup>228</sup>

En sus primeros dos años de trabajo la Procuraduría de Protección Ciudadana realizó, en general, dos tipos de actividades:

1. A partir de las quejas recibidas y de la investigación consecuente, derivó sus determinaciones sobre la responsabilidad de los servidores públicos involucrados y sus recomendaciones, las cuales fueron de dos formas:

a) Por una parte, recomendó al superior jerárquico del servidor público, las sanciones consecuentes a su responsabilidad, de acuerdo con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.

b) Por otra parte, recomendó patrones de ejercicio de la autoridad, de organización y de funcionamiento en el servicio público involucrado para corregir deficiencias en su prestación, que propiciaron la afectación adversa de los derechos de los gobernados.

2. El segundo tipo de actividades tuvo que ver con la promoción en general de una cultura de protección de los derechos humanos, que incluyó actividades académicas y de comunicación social, así como el intercambio de experiencias, a nivel nacional e internacional, con grupos protectores de derechos humanos.

---

<sup>228</sup> El Herald de Aguascalientes, Año XXXIV, tomo XI, Aguascalientes, Ags., No. 12,892, Jueves 18 de Agosto de 1988, p. 18 (2a. sección).

En los veintidós meses transcurridos desde el inicio de sus operaciones (del mes de septiembre de 1988 al 25 de julio de 1990) la Procuraduría recibió un total de 258 quejas,<sup>229</sup> de las cuales:

- 137 quejas (53.1% del total) no prosperaron por diversas razones, tales como: por incompetencia de la Procuraduría, porque no se incurrió en responsabilidad administrativa, por obstrucción de la autoridad, etc.

- 79 quejas (30.6% del total) concluyeron en recomendaciones del procurador para exigir responsabilidades administrativas a los servidores públicos, para resarcir el daño y/o para introducir los cambios necesarios para la protección debida de los derechos de los ciudadanos.

- 42 quejas (16.3% del total) se encontraban en trámite, investigación o pendientes de resolución.

Un análisis más detallado, limitado a las quejas presentadas hasta el primer informe del procurador (diciembre de 1989), arrojó los siguientes datos:

“De las quejas procedentes, sesenta y cuatro por ciento correspondieron a conductas generadas en la administración pública centralizada, cuatro por ciento en la administración pública descentralizada, ocho por ciento en el poder judicial, y veinticuatro por ciento en administraciones municipales del Estado.

De las quejas presentadas, cuarenta y ocho por ciento del total aparecieron como responsabilidades por violaciones a las garantías constitucionales a la vida, a la libertad, a la integridad física y a la seguridad personal en general”.<sup>230</sup>

En cuanto a las actividades de promoción de una cultura de protección a los derechos humanos, la Procuraduría de Protección Ciudadana contribuyó a la formulación de un proyecto de Código de Procedimientos Civiles, que después se convirtió en ley, y que buscaba mejorar la protección y ejercicio de las garantías constitucionales individuales y sociales de la población.

También propuso algunas reformas jurídicas y administrativas para hacer prevalecer la constitución sobre la tortura en la indagación penal, dentro del marco de un anteproyecto de Código de Procedimientos Penales del Estado de Aguascalientes.

---

<sup>229</sup> “Clasificación de las quejas recibidas por la Procuraduría de Protección Ciudadana hasta el día 25 de julio de 1990”, en Informes de la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes, s/p. (fotocopias).

<sup>230</sup> J. Barrera Graf y Samuel I. del Villar. “El Primer Ombudsman...”, p. 32.

En el terreno de la comunicación social, la Procuraduría transmitió, durante meses, el Programa de Protección Ciudadana, en el canal estatal de televisión.

La Procuraduría también estuvo presente en la Primera Reunión Nacional Penitenciaria en Monterrey; en el lanzamiento de la campaña "Tortura, nunca más", en Chihuahua; y estableció relaciones con la Defensoría de Vecinos en Querétaro, la Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la Procuraduría Social del DDF.

También expuso su experiencia en cuatro universidades del país, en el Taller de Derechos Humanos de la UNAM y en la Academia Mexicana de Derechos Humanos.

A nivel local, la actividad de la Procuraduría de Protección Ciudadana contribuyó a la integración de una cultura de protección de los derechos humanos en Aguascalientes, ya que siempre buscó eliminar -a través del ejercicio de la acción penal- la coerción física en las funciones policíacas investigadoras y preventivas y en las condiciones de reclusión, con el fin de neutralizar la tortura. Además, cabe destacar su presencia en las aulas de la Academia de Policía y en la Comisión Estatal de Seguridad Pública y Vialidad.

A menos de dos años de su creación, la Procuraduría se convirtió en un organismo público de protección de los derechos humanos funcional, eficiente y efectiva (tal y como lo acreditan sus informes de labores) y constituyó un ejemplo a seguir para los demás gobiernos municipales y estatales del país.

Sin embargo, fue precisamente su efectividad para cumplir con su mandato de ley de prevenir la arbitrariedad gubernamental atropelladora de los derechos humanos, la que la llevó a enfrentarse con el Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes.

El gobernador del Estado, Miguel Angel Barberena acusó públicamente al Procurador de Protección Ciudadana, Miguel Sarre Iguínez, de haber acudido a la Comisión Nacional de Derechos Humanos para que ésta interviniera en apoyo de una recomendación de la Procuraduría de Aguascalientes; dicha recomendación, que no había sido acatada en más de un año por el gobierno estatal, consistía en el cese y la consignación de algunos jefes policíacos involucrados en actos de tortura. Este incidente terminó con la renuncia presentada por Miguel Sarre a su cargo de procurador, el 31 de octubre de 1990.

El problema comenzó desde el mes de julio de 1989, cuando la Procuraduría de Protección Ciudadana pidió las destituciones del director de la Policía Judicial del Estado, Hugo García Rodríguez, de los comandantes Guillermo González Castillo, Filiberto Rocha Soto y Raúl Meza González, y del agente judicial Manuel Pantoja Muñoz, por estar todos ellos involucrados en la detención ilegal y la tortura del policía preventivo José Luis Ramírez Muñíz, a quien se acusó de robo y asociación delictuosa.

“En el caso 5-89, de la PPC [Procuraduría de Protección Ciudadana] Ramírez Muñiz fue detenido el 11 de enero del año pasado [1989] y llevado a la Dirección de la Policía Judicial del Estado, donde se le torturó durante tres días en las propias oficinas de García Rodríguez, quien supervisó la tortura”.<sup>231</sup>

Tiempo después, la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH), creada para dictaminar las recomendaciones de la Procuraduría de Protección Ciudadana rechazadas por el gobierno -y de la cual Sarre tenía el cargo de Secretario Ejecutivo-, aprobó en su reunión del 3 de octubre de 1990 el cese y la consignación de los torturadores.

La aprobación, sin embargo, irritó a Barberena, quien cinco días después de la resolución declaró a la prensa local que tanto la Procuraduría de Protección Ciudadana como la Comisión Estatal de Derechos Humanos eran utilizadas como “catapulta” contra el gobierno y sus servidores públicos, que no debían ser instrumentos de ataque al propio gobierno que los había creado: “No podemos permitir que una investigación que no fue lo suficientemente seria y profunda afecte el prestigio, la carrera y el cargo de algún funcionario público, debemos ser muy cuidadosos”.<sup>232</sup>

Pero lo que más molestó al gobernador Barberena fue el desplegado que le envió la Comisión Nacional de Derechos Humanos, publicado en la prensa local y nacional el 11 de octubre de 1990. En él, le recomendaba públicamente que le hiciera caso a la Procuraduría de Protección Ciudadana, en virtud de que habían sido comprobadas las violaciones a los derechos humanos cometidas por sus servidores policíacos.

Por ello, en la sesión del 26 de octubre de 1990 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, se presentó el gobernador Barberena y ahí, públicamente, regañó a Miguel Sarre:

“No hace falta que vaya, señor Sarre, a otros foros, para tratar de presionar a esta comisión y al gobernador... No permitiré que nadie, señor Sarre, adquiera el papel protagónico de una voluntad política de un gobierno y de una sociedad que juntos luchan contra la tortura y la impunidad”.<sup>233</sup>

Y en esa misma reunión anunció la destitución de los funcionarios policíacos; pero también le quitó a Sarre -a petición del comisionado Roberto Casillas, exsecretario particular del presidente José López Portillo- el cargo de Secretario Ejecutivo de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

---

<sup>231</sup> “El Procurador del ciudadano tuvo que irse por desobediente. La Comisión de Derechos Humanos debe estar a las órdenes del gobierno, dice Barberena”, Proceso. Semanario de información y análisis, México, D.F., No. 732, 12 de Noviembre de 1990, p. 20.

<sup>232</sup> Idem.

<sup>233</sup> Ibidem, p. 21.

Al respecto, Miguel Sarre comentó tiempo después, lo siguiente:

“Con esta destitución yo quedaba totalmente inerme como procurador, aislado. No podía ya recibir el apoyo de la CEDH, ni yo darle material ni programas. Barberena no sólo me quitó su apoyo, sino que personalizó el conflicto. Renuncié. Ya nada tenía que hacer ahí”.<sup>234</sup>

Después de estos acontecimientos la distancia entre el procurador Sarre y el gobernador del Estado se hizo ostensible, y esto redundó en la merma de la energía y las posibilidades de la Procuraduría de Protección Ciudadana para hacer valer los derechos humanos frente a la arbitrariedad y la corrupción burocrática.

Ante esta situación, Miguel Sarre decidió presentar su renuncia el 31 de octubre de 1990, adelantándose con ello al “despido técnico” que ya le estaba preparando el gobernador Barberena.

Tiempo después de haberlo regañado públicamente, Miguel Angel Barberena propuso a Sarre un cambio legislativo: que ahora el Procurador de Protección Ciudadana fuera designado por el Congreso del Estado, a partir de una terna propuesta por el poder Ejecutivo.

Esta medida, la proponía Barberena con el fin aparente de que la Procuraduría se adecuara más fielmente a la figura del Ombudsman clásico; “pero en el fondo, era la maniobra para hacer el despido técnico del procurador”.<sup>235</sup>

En la terna propuesta por el gobernador también aparecería Sarre como candidato, para ser ratificado o no en su cargo, pero el Congreso local -donde Barberena tenía el apoyo de la mayoría legislativa- terminaría designando al candidato que, previamente, ya había sido seleccionado por el gobernador.

Con la renuncia de Miguel Sarre, la dirección de la Procuraduría de Protección Ciudadana quedó provisionalmente a cargo de Guillermo Ballesteros.

Ballesteros, había sido secretario de gobierno de Miguel Angel Barberena, y en 1989, como Procurador de Justicia del Estado, había sido “el primero en rechazar las recomendaciones de Sarre”.<sup>236</sup>

Tal y como la habían anticipado Samuel I. del Villar y Jorge Barrera Graf en un estudio sobre dicha Procuraduría, el riesgo fundamental para la consolidación de esta

---

<sup>234</sup> Idem.

<sup>235</sup> “Entrevista con el Lic. Miguel Sarre...”

<sup>236</sup> “El Procurador del ciudadano...”, p. 23.

institución estaba en la reacción política de la cultura de la irresponsabilidad e impunidad gubernamentales frente al atropello de los derechos humanos “sustanciado en el patrón tradicional de procuración de Justicia en México”, del que el Estado de Aguascalientes no era la excepción. También señalaron que:

“Para 1990 parecía claro que la voluntad política del Poder Ejecutivo, de abrir paso a la acción del Ombudsman, estaba flaqueando en favor de la contumacia de procuración de Justicia ante sus requerimientos, notablemente para abandonar la tortura como medio de investigación policiaca y de inculpamiento penal”.<sup>237</sup>

Y, así fue, efectivamente. El mismo Miguel Sarre afirmó después de su renuncia que la Procuraduría de Protección Ciudadana nunca tuvo acceso -como lo permitía la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos- a los separos de la Policía Judicial del Estado, ni al álbum fotográfico de los agentes judiciales, que siempre intentó consultar para identificar a presuntos torturadores.

“Hasta el último día de mi gestión continuaron las obstrucciones. No pude traspasar el caparazón de ilegalidad que reviste a los cuerpos policíacos”.<sup>238</sup>

Con la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes, por primera vez en la vida institucional del país se creó un organismo funcional que utilizó el procedimiento básico del Ombudsman: a partir de la presentación de una queja, se realizaba una investigación independiente sobre los hechos y al final se emitía una recomendación que se hacía del conocimiento de la opinión pública.

La Procuraduría fue una institución nacional protectora de los derechos humanos que funcionó de manera efectiva, en un sentido amplio, porque logró trasladar la responsabilidad de un funcionario menor a otro superior jerárquico, políticamente vulnerable.

Finalmente, el caso de la Procuraduría demostró que el interés del gobernador Barberena, al crear esta institución protectora de los derechos humanos, era obtener solamente una buena imagen política ante la opinión pública estatal y nacional; porque desde el momento en que esta institución funcionó de manera efectiva y comenzó a afectar sus intereses, el gobernador no dudó en dejar de brindarle su apoyo.

---

<sup>237</sup> J. Barrera Graf y Samuel I. del Villar, “El Primer Ombudsman...”, p. 36.

<sup>238</sup> “El Procurador del ciudadano...”, p. 22.



La renuncia de Miguel Sarre demostró la falta de voluntad política del gobierno del Estado de Aguascalientes, para que los derechos de la ciudadanía prevalecieran sobre la arbitrariedad gubernamental y sobre la inseguridad ciudadana.

## **2.4. LA DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS DE LOS VECINOS** **(QUERÉTARO, 1988)**

El 7 de octubre de 1988, siendo Presidente Municipal el licenciado Braulio Guerra Malo, el H. Ayuntamiento de Querétaro acordó la creación de la Defensoría de los Derechos de los Vecinos, con el propósito de que la ciudadanía contara con una instancia que procurara el respeto de sus derechos frente a los abusos y arbitrariedades de la autoridad.

El día 22 de diciembre de ese mismo año fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el reglamento de esta institución. Según la exposición de motivos, la Defensoría está inspirada en el antiguo diputado de pobres de los ayuntamientos coloniales del siglo XVI y en la figura del Ombudsman sueco; figuras ambas que tienen por esencia “la protección de los derechos del pueblo frente a la actuación de autoridades y funcionarios”.<sup>239</sup>

Al igual que el Procurador de Vecinos del Municipio de Colima, la Defensoría de los Derechos de los Vecinos del Municipio de Querétaro también es un organismo público de derechos humanos apegado al modelo clásico de Ombudsman.

De acuerdo a su reglamento, el defensor tendrá como atribución principal recibir quejas y denuncias de los ciudadanos para protegerlos de las injusticias, irregularidades y errores administrativos.

“Los reclamos o denuncias se referirán a comportamientos inapropiados, errores, negligencias o descuidos de alguna significación, demoras excesivas en la atención al público y tramitación de actuaciones, disposiciones irrazonables, incumplimientos y transgresiones a las leyes, equivocadas interpretaciones a las mismas, dolo y abuso del derecho y en general, actos u omisiones que se traduzcan en desconsideración, error, arbitrariedad o ilegitimidad en detrimento de los administrados”.<sup>240</sup>

Como parte de sus funciones, el defensor podrá realizar las investigaciones que considere pertinentes y, en caso necesario, podrá proponer mediante dictámenes no obligatorios, soluciones a las autoridades y funcionarios municipales. También buscará guiar y aconsejar a los agraviados; señalar errores de las autoridades y funcionarios del

---

<sup>239</sup> “Reglamento de la Defensoría de los Derechos de los Vecinos”, en La Sombra de Arteaga. Periódico Oficial del Gobierno del Estado, Tomo CXXII, No. 52, Querétaro, Qro., a 22 de Diciembre de 1988, p. 742.

<sup>240</sup> Idem.

municipio; conciliar intereses contrapuestos e, inclusive, sugerir reformas o adiciones a la legislación, “a efecto de preservar y hacer efectivo el orden jurídico dentro del municipio”.<sup>241</sup>

Con la creación de la Defensoría de los Derechos de los Vecinos, el Ayuntamiento de Querétaro buscaba lograr dos objetivos comunes: por un lado, tutelar los derechos de las personas frente a las autoridades y funcionarios de la administración, a través de un mecanismo sencillo, sin formalidades y expedito; y por otro lado, buscaba asegurar una adecuada actividad administrativa.

El Reglamento General de la Defensoría limita su ámbito de acción a la administración pública municipal, pues carece de facultades para recibir quejas respecto de otras autoridades.

Tal y como lo señala el artículo uno de este reglamento,<sup>242</sup> la Defensoría tiene como objetivo principal recibir e investigar las quejas y denuncias de los ciudadanos sobre aquellos actos cometidos por autoridades y funcionarios que atenten contra la legislación municipal.

La Defensoría estará ubicada dentro de la estructura municipal, junto al Consejo de Colaboración Ciudadana, y de ella dependerá el Bufete Jurídico gratuito del municipio.

De acuerdo al reglamento, la Defensoría estará integrada por un defensor y el personal técnico y administrativo que resulte necesario.

El defensor es una especie de Ombudsman Ejecutivo, pero a nivel local, ya que su nombramiento es hecho por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal.

“El defensor deberá ser Licenciado en Derecho con experiencia profesional, reconocida capacidad y probada honorabilidad, mexicano por nacimiento y con residencia mínima de seis meses en el municipio de Querétaro”.<sup>243</sup>

La Defensoría tiene capacidad para tramitar los asuntos denunciados por la prensa, además de las quejas de la ciudadanía frente a los actos de las autoridades municipales que puedan afectar algún derecho:

“La defensoría conocerá de oficio o a petición de parte las reclamaciones, quejas, inconformidades o denuncias que formulen los

---

<sup>241</sup> Idem.

<sup>242</sup> Idem.

<sup>243</sup> Ibidem., p. 743.

ciudadanos cuando en la misma se alegue la infracción de sus derechos por actos, resoluciones u omisiones que sean irracionales, injustos, inadecuados o erróneos o bien cuando un funcionario o autoridad municipal haya dejado sin respuesta alguna solicitud...”<sup>244</sup>

El reglamento de la Defensoría marca dos grandes limitaciones que pueden impedir el libre y pleno desenvolvimiento de esta institución protectora de los derechos humanos.

La primera se refiere a su ámbito de acción. El segundo párrafo del artículo seis señala que serán excluidos de la competencia de la Defensoría todas aquellas violaciones respecto de las cuales ya existen medios impugnativos previstos en la legislación municipal.

Si bien es cierto que existen diversos medios de impugnación legal de alguna actuación de las autoridades municipales, también lo es el hecho de que muchas veces se prefiere no utilizarlos debido a lo complejo de los procedimientos, a la poca cuantía de los asuntos y al costo que pueden representar.

Por ello, sería conveniente que la Defensoría tuviera injerencia en estos asuntos, sin perjuicio de los derechos legítimos para interponer cualquier recurso, pues al Ombudsman le debe preocupar la violación, su corrección y el mejoramiento de los sistemas administrativos que controla.

En este sentido, Luis Ernesto Salomón Delgado dice lo siguiente:

“En este caso, la solución limita en una forma muy amplia la actuación de la institución en casos en los que debiera de actuar, aunque debemos anotar que debido a su facultad para actuar de oficio esta limitación puede ser superada por la voluntad del defensor, pero la desventaja es que esto está sujeto a la discrecionalidad de la institución y la atención no es obligatoria, como se deseara”.<sup>245</sup>

La otra gran limitación de la Defensoría tiene que ver con su derecho de acceso a la información. El artículo siete, párrafo siete, señala que las autoridades y funcionarios municipales permitirán el acceso al personal de la Defensoría a la documentación que requieran, a excepción de aquella que se considere “confidencial o reservada”,<sup>246</sup> en cuyo caso se deberá de justificar la negativa.

Esta medida limita la capacidad de investigación de la Defensoría, pues no se establecen requisitos previos para poder declarar confidencial o reservada alguna

---

<sup>244</sup> Idem.

<sup>245</sup> L. Ernesto Salomón Delgado, Op. cit., p. 167.

<sup>246</sup> “Reglamento de la Defensoría...”, p. 743.

información; queda así la posibilidad de que los requerimientos de este Ombudsman sean atendidos o no, según la voluntad de la autoridad administrativa correspondiente.

Ahora bien, el procedimiento que se sigue en el trámite de las quejas está señalado también en el artículo siete<sup>247</sup>, y entre sus partes más importantes destacan las siguientes:

a) Las reclamaciones, quejas o denuncias podrán ser presentadas en forma oral o escrita. No serán admitidos los escritos anónimos o notoriamente improcedentes.

b) En el procedimiento se evitarán los formalismos innecesarios y se seguirá de acuerdo con los principios de inmediación, concentración y rapidez.

“Se iniciará con el estudio de la petición para decidir si es admisible, y en el supuesto de que deba rechazarse por no ser de la competencia de la defensoría se informará al interesado sobre las razones para no aceptarla, y en su caso, se le orientará para que pueda acudir a la vía procedente”.<sup>248</sup>

c) Una vez admitida la queja se informará a la autoridad o funcionario al que se atribuya la conducta lesiva y se le dará un plazo de 10 días hábiles a fin de que informe sobre la situación planteada. En caso de no hacerlo la Defensoría informará al Ayuntamiento y al Presidente Municipal (aquí se aplica un principio de coacción al obligar a los funcionarios a participar eficazmente en la investigación).

d) La Defensoría proveerá que se llegue a una solución inmediata y en su caso, se tomen las medidas para que se termine con la afectación de derechos a la mayor brevedad posible.

e) La Defensoría después de analizar el caso, formulará una recomendación fundada a la autoridad o funcionario involucrado. En caso de que no estuviera de acuerdo con la recomendación, deberá presentar su inconformidad ante la propia Defensoría en un plazo no mayor de 5 días hábiles. Y en caso de aceptación de la recomendación, también lo informará por escrito a la misma institución.

La última fracción del artículo siete dispone un requisito indispensable para el ejercicio de las *autoritas* de todo Ombudsman: la obligación de la Defensoría de rendir un informe bimestral al Ayuntamiento y a su titular sobre los asuntos en trámite. También, en caso necesario hará las recomendaciones que considere convenientes para mejorar la administración municipal.

---

<sup>247</sup> Idem.

<sup>248</sup> Idem.

Finalmente, cabe señalar que la Defensoría de los Derechos de los Vecinos es un Ombudsman municipal de tipo ejecutivo, pues la designación por el Cabildo, a propuesta del Presidente Municipal, es en la práctica una decisión de éste último.

## **2.5. PROCURADURÍA SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL (ENERO DE 1989)**

A principios de 1989, una vez instalada la nueva administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari, el 25 de enero de este año se publicó el acuerdo del Regente de la Ciudad de México, Manuel Camacho Solís, por el que se creaba la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal.

Esta institución, inspirada intencionalmente en el Ombudsman clásico, fue concebida como medio de control de la administración pública del Gobierno de la Ciudad de México:

“... Se crea la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, como un órgano desconcentrado del Departamento del Distrito Federal, constituyéndose en una instancia de participación ciudadana, expedita, gratuita y sin formalidades procedimentales, que coadyuva con el Jefe del Departamento del Distrito Federal a efecto de que los actos de autoridad y la prestación de los servicios públicos a cargo del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales sectorizadas al mismo se realicen apegados a los principios de legalidad, eficiencia, honestidad y oportunidad”.<sup>249</sup>

Esta institución, adscrita directamente a la Jefatura del Departamento del Distrito Federal (DDF), constituye una nueva vía de interacción entre el Gobierno de la Ciudad y sus ciudadanos: una nueva institución oficial con la cual se busca satisfacer la demanda de esta población en el sentido de recibir una mejor y más eficiente atención, por parte de los servidores públicos del DDF, con motivo de la gestión de sus trámites o como usuarios y beneficiarios de servicios públicos.

Según el acuerdo de creación, la Procuraduría Social estará dotada de autonomía financiera, técnica, administrativa y operativa, y tendrá entre sus principales funciones las siguientes:

a) Recibir quejas e inconformidades sobre actos u omisiones de las autoridades administrativas del DDF, que presentan los particulares sin ningún requisito de formalidad, sean por escrito o en forma verbal.

---

<sup>249</sup> “Manual de Organización de la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal”, Diario Oficial de la Federación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CDXXX, No. 11, México, D.F., Lunes 17 de Julio de 1989, p. 27.

b) Recibir quejas e inconformidades sobre irregularidades en la prestación de servicios públicos, a cargo del DDF, de las entidades sectorizadas al mismo, o bien de los que por virtud de concesión o autorización presten los particulares.

Las quejas y denuncias procedentes serán turnadas a la Contraloría General del DDF.

c) Después de realizar o solicitar las investigaciones necesarias, emitirá recomendaciones que tiendan a conciliar las diferencias entre autoridades o prestadores de servicios del DDF y los particulares.

d) Formular también sugerencias a las áreas, unidades y órganos desconcentrados del DDF, con el propósito de simplificar procedimientos, regular o desregular actividades, mejorar la prestación de los servicios y elevar la eficiencia de los servidores públicos.

e) Presentar al Jefe del DDF informes periódicos -que serán publicados en la *Gaceta Oficial* del DDF- acerca de los asuntos tramitados y pendientes, de sus gestiones, investigaciones y recomendaciones formuladas.

El acuerdo de creación también delimita claramente los ámbitos de incompetencia de la Procuraduría. Las quejas o inconformidades que no procederán ante esta instancia serán todas aquellas que se presenten en forma de anónimo, de mala fe, las que representen perjuicio para los derechos de terceros, o las que versen sobre:

I.- Actos de carácter político;

II.- Actos relacionados con la seguridad del Estado;

III.- Asuntos que se encuentran sujetos a trámite ante un órgano jurisdiccional;

IV.- Cuestiones concernientes a la relación de trabajo entre los servidores públicos y el Departamento del Distrito Federal o las entidades sectorizadas a éste;

V.- Actos de los que haya tenido conocimiento el particular seis meses o más anteriores a la presentación de la queja o denuncia”.<sup>250</sup>

El procurador del DDF es un tipo de Ombudsman ejecutivo, porque su titular es designado directamente por el regente de la ciudad.

Para ser procurador se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener residencia en el Distrito Federal no menor de dos años inmediatamente anteriores a la

---

<sup>250</sup> “Acuerdo por el que se crea la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal”, Diario Oficial de la Federación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CDXXIV, No. 19, México D.F., Miércoles 25 de Enero de 1989, p. 24.



fecha de su designación; tener amplios conocimientos de administración pública; ser mayor de 30 años y gozar de reconocido prestigio y honorabilidad.

En este sentido, cabe resaltar que las determinaciones que emite la Procuraduría no representan una obligación desde el punto de vista de la legalidad formal. Por ello, el cumplimiento de sus sugerencias y dictámenes radica en la autoridad moral de su titular, por una parte, y en su independencia funcional, por otra.

“La independencia funcional que tiene la Procuraduría Social, significa que dentro de la pluralidad de órganos con competencia coincidente y escalonada por razón del nivel de la estructura administrativa, no existe un órgano que se encuentre en una posición de superioridad respecto de ella, excepto el titular del Ejecutivo del Distrito Federal”.<sup>251</sup>

Para el pleno cumplimiento de su responsabilidad, el Procurador Social se auxiliará de dos subprocuradores y por comisionados delegacionales, así como por comisionados especiales, para la atención de los casos específicos que determine el Jefe del DDF.

Tanto los subprocuradores como los comisionados delegacionales deberán cubrir los mismos requisitos que se exigen para ser procurador.

Además, todos estos funcionarios (desde el procurador hasta los comisionados especiales) no podrán desempeñar durante el ejercicio de su encargo ningún otro puesto o comisión.

Para que la Procuraduría pueda realizar correctamente sus investigaciones, las áreas, unidades y órganos desconcentrados del DDF, así como las entidades sectorizadas, estarán obligadas a facilitar el acceso discreto a los documentos que ésta requiera y a rendir los informes que les solicite.

“En los casos en que las unidades y organismos a que se refiere el artículo anterior se nieguen sin fundamento a cumplir con el acceso a los documentos requeridos o la información solicitada por la Procuraduría, ésta podrá dirigirse al superior jerárquico señalando la falta de cumplimiento”.<sup>252</sup>

El acuerdo de creación de la Procuraduría Social fue seguido de un *Manual de Organización* publicado en la Gaceta Oficial del DDF, el 17 de julio de 1989.

Este manual compuesto de 26 artículos, fue creado para que sirviera como instrumento jurídico de la Procuraduría, porque en él se especifica toda la información

---

<sup>251</sup> Ma. de Lourdes López Jiménez. Op. cit., p. 60.

<sup>252</sup> “Acuerdo por el que se crea...”, p. 25.

referente a esta institución: su estructura orgánica,\* funciones, sistema de comunicación y coordinación y principales procedimientos administrativos ante ella (información de la que, en general, ya se habló anteriormente).

Este manual ratifica la función primordial de la Procuraduría: “facilitar a los ciudadanos una vía expedita y sin formalidades procedimentales para lograr la solución de sus problemas ante la Administración Pública del Distrito Federal”.<sup>253</sup>

El jueves 26 de enero de 1989 el periódico El Financiero dio a conocer una escueta noticia referente a la creación de la Procuraduría del DDF y a la designación de Salvador Pliego Montes como su titular.

La nota señala que la Procuraduría tiene como funciones esenciales efectuar una acción correctiva cuando el procedimiento administrativo sea deficiente, así como revisar y mejorar las acciones del Gobierno del DDF: “Se estima que aproximadamente son 4 mil 500 las quejas recibidas diariamente en diferentes dependencias del DDF, mismas que en los sucesivos serán atendidas por la Procuraduría Social”.<sup>254</sup>

También menciona que esta dependencia no sustituirá en sus funciones al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, a Locatel ni a ninguna otra institución creada para dirimir querellas entre la sociedad y las autoridades del Distrito Federal.

“La Procuraduría Social no es una instancia de gestoría sino que está facultada para recibir quejas sobre actos de autoridad e irregularidades en la prestación de servicios a cargo del DDF y de los organismos descentralizados bajo su control.

De la misma se aclaró que no se trata de una supradependencia sino una instancia que coadyuvará a la solución de los problemas cuya eficacia residirá en que los resultados se apegarán a derecho”.<sup>255</sup>

En cuanto a su titular, cabe señalar que Salvador Pliego Montes antes de ocupar la Procuraduría Social había estado a cargo de la Procuraduría Federal del Consumidor (de 1976 al 13 de diciembre de 1988) y, tiempo atrás, había sido Director General de Asuntos

---

\* Según el artículo 3o. del manual de organización, la Procuraduría Social cuanta con los siguientes órganos y unidades administrativas: Procurador Social, Subprocurador de inconformidades, Subprocurador de recomendaciones, Coordinador ejecutivo de Informática y Administración, Director general de quejas, Director general de recomendaciones y unidades auxiliares del C. Procurador Social. (“Manual de Organización...”, p. 27-28).

<sup>253</sup> Idem.

<sup>254</sup> “Crean la Procuraduría Social del DDF; Pliego Montes será el titular”, El Financiero, Año VIII, No. 1862, México, D.F., Jueves 26 de Enero de 1989, p. 11.

<sup>255</sup> Idem.

Jurídicos de la Secretaría de Industria y Comercio (de 1970 a 1976), tiempo en el que logró unificar el criterio jurídico de ésta última dependencia.

El propio Departamento del DF informó en un comunicado de prensa<sup>256</sup> que el nuevo procurador era originario de Morelia, Michoacán; había obtenido la licenciatura en Derecho en la UNAM, y a lo largo de su carrera y puestos administrativos intervino en la elaboración de leyes, reglamentos y redacción de acuerdos y decretos.

También había sustentado un mínimo de 300 conferencias sobre diversos temas, fundamentalmente sobre derecho de protección al consumidor. Además, pertenece al cuerpo colegiado de la Barra de Abogados.

Junto al Procurador Pliego Montes también fueron designados como subprocuradores, dos exdiputados: el abogado Víctor Manuel Torres y la socióloga Ma. Emilia Farías Mackey.

El primero, originario de Tecolotlán, Jalisco, es egresado de la Facultad de Derechos de la UNAM; ha sido becario del Colegio de México y maestro de economía política en la Facultad de Economía de la UNAM.

Por su parte, Farías Mackey (que tendrá la categoría de Suprocuradora "A") realizó una intensa actividad de gestoría cuando fue diputada federal, ya que luego de ocurridos los sismos de 1985, defendió los derechos de los damnificados a través de la Comisión Especial Pluripartidista. Además, como Presidenta de la Comisión de Información, Gestoría y Quejas de la Cámara de Diputados "trabajó por muchas causas sociales del país".<sup>257</sup>

A cinco años de su creación, la Procuraduría Social elaboró un informe que resume las actividades realizadas por esta institución de 1989 a 1993 (véase adelante el cuadro estadístico: "Cinco años de servicio en cifras").

Dicho informe señala que la creación de la Procuraduría respondió a la necesidad imperiosa de establecer un órgano administrativo, para la atención directa de la ciudadanía en su relación con las autoridades capitalinas. Según el informe:

"... La Procuraduría Social es una Institución de buena fe, comprometida con la ciudadanía de esta Capital, pero más con los que por razones económicas, culturales o físicas están en situaciones desventajosas y no cuentan con los instrumentos necesarios para la defensa de sus intereses jurídicos, teniendo como único límite, la exacta aplicación de la Ley".<sup>258</sup>

---

<sup>256</sup> "Salvador Pliego Montes dirigirá la Procuraduría Social del DDF", El Universal, Año LXXIII, Tomo CCLXXXVIII, Núm. 26,081, México, D.F., Viernes 27 de Enero de 1989, p. 20 (primera sección).

<sup>257</sup> "Inicia actividades el 28 de Febrero la Procuraduría Social del DDF", El Nacional, Año LX, Tomo VIII, Núm. 21,538, México, D.F., Sábado 28 de Enero de 1989, p. 2 (sección Ciudad).

<sup>258</sup> Procuraduría Social del D.F. Informe Anual de Actividades, 1993, México, D.F., s/edit., 1993, p. 5.

De acuerdo a la información contenida en el informe, el número de asuntos atendidos por la Procuraduría se incrementó considerablemente entre 1989 y 1993; esto es, entre el primer año de actividades de la institución y el último año de la información contenida en el informe; tal y como lo demuestra el cuadro de actividades que aparece en la siguiente página.<sup>259</sup>

Para concluir, podemos decir que la Procuraduría Social del DDF es una institución nacional protectora de los derechos humanos creada en base a la figura del Ombudsman clásico. Es una magistratura de opinión dotada de autoridad moral que posee una independencia funcional y constituye un medio de control de la administración pública.

También es una magistratura de persuasión porque como carece de poder decisorio que pueda afectar las resoluciones de la autoridad administrativa, su función es ejercer un control por medio de las opiniones o sugerencias que emite y publica.

---

<sup>259</sup> Ibidem, p. 66.

## CINCO AÑOS DE SERVICIO EN CIFRAS

	1989	1990	1991	1992	1993
<b>PROGRAMAS GENERALES DE PROTECCIÓN A LA CIUDADANÍA:</b>					
Quejas individuales:	993	4,324	4,734	5,318	5,003
Quejas colectivas:		388	685	1,049	1,245
<b>PROGRAMAS ESPECÍFICOS DE PROTECCIÓN CIUDADANA:</b>					
Apoyo al conductor:		1,718	2,890	2,207	1,120
Juzgados cívicos:			872	2,094	4,777
Apoyo al indígena:			346	579	707
<b>PROGRAMA DE MEJORA EN LA CONVIVENCIA VECINAL:</b>					
Apoyo al condómino:		11,233	19,095	25,843	26,411
<b>PROGRAMAS PARA AGILIZAR LA FUNCIÓN PÚBLICA:</b>					
Regionalización:			931	3,660	4,351
Unidades móviles:			2,158	2,727	3,602
Propuestas de modernización:		3	6	9	8
<b>PROGRAMAS DE ASESORÍA:</b>					
Orientaciones jurídicas, administrativas y sociales:	5,133	4,576	6,671	9,551	10,451
Programas de coparticipación ciudadana:		19	10	3	4
<b>TOTALES:</b>	<b>6,126</b>	<b>22,239</b>	<b>36,224</b>	<b>50,532</b>	<b>54,065</b>

**Fuente:** Procuraduría Social del D.F. Informe Anual de Actividades, 1993, México, D.F., 1993.

## **2.6. DIRECCIÓN GENERAL DE DERECHOS HUMANOS DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (FEBRERO DE 1989)**

La Dirección General de Derechos Humanos fue creada el 13 de febrero de 1989 como un órgano dependiente de la Subsecretaría de Gobierno, Desarrollo Político y Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.

El decreto de creación aparece enmarcado en el artículo 15 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, que fue publicado ese mismo día en el *Diario Oficial de la Federación*.

“[Las funciones de la Dirección General de Derechos Humanos son] las de dar un seguimiento, en lo general, sobre el clima y desarrollo de la sociedad y el Estado en torno a los derechos humanos; y en lo particular, avocarse a casos individuales y grupales, en situaciones sobre violaciones a estos derechos en el marco de nuestra Constitución, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los Pactos sobre los Derechos Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales de la ONU y la demás normatividad internacional a la que México se ha suscrito”.<sup>260</sup>

Dentro de sus atribuciones destacan la protección y asistencia a los refugiados en nuestro país.

También fungió como una instancia de buenos oficios para hacer llegar a otros órganos del Estado las diferentes opciones y planteamientos que tiendan a hacer evolucionar los derechos humanos en nuestra sociedad.

El artículo 15 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación consta de nueve fracciones que delimitan las funciones que corresponden a esta Dirección.<sup>261</sup>

I.- Proponer aquellos programas que promuevan e impulsen, dentro del marco de la Carta Internacional de Derechos Humanos, el cumplimiento de los acuerdos signados por nuestro país;

II.- Proponer proyectos de iniciativas, programas, acciones y mecanismos que contribuyan a la planeación de la política de derechos humanos en nuestro país;

III.- Proponer las medidas necesarias que tiendan a la salvaguarda de los derechos humanos;

---

<sup>260</sup> G. Vera Ryan, *Op. cit.*, p. 58.

<sup>261</sup> “Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación”, *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CDXXV, No. 9, México, D.F., Lunes 13 de Febrero de 1989, p. 33-34.

IV.- Establecer mecanismos de enlace y coordinación con entidades, instituciones y organismos públicos o privados, para promover la aplicación y respeto de los derechos humanos;

V.- Recibir y atender las quejas administrativas que sobre violación de los derechos humanos presenten los particulares o las instituciones públicas o privadas, y proponer al titular del Ramo las acciones necesarias para su inmediata resolución;

VI.- Poner a consideración de su superior jerárquico, los programas tendientes a la capacitación ciudadana en la promoción y la salvaguarda de los derechos humanos;

VII.- Proporcionar apoyo técnico y asesoría sobre los instrumentos internacionales de derechos humanos, a las personas, entidades, instituciones y organismos, relacionados con la promoción y defensa de los derechos humanos;

VIII.- Representar, por conducto de su titular, al Secretario, y coordinar los trabajos de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados; y

IX.- Las demás funciones que las disposiciones legales y reglamentarias le atribuyan, así como aquellas que le confiere el titular del Ramo.

Como pudo verse, la Dirección General de Derechos Humanos tenía como objetivos procurar la salvaguarda, promoción y aplicación de los derechos fundamentales recogidos por nuestro constitucionalismo social.

Si bien sus objetivos eran claros y bien intencionados, parece ser que su actuación en el breve lapso de tiempo que funcionó no fue del todo satisfactoria.

Al menos así lo sugieren dos artículos publicados en la revista *Proceso*, en los que representantes del Gobierno Federal se ven en la necesidad de aclarar las funciones benéficas de dicha institución y de resaltar sus logros obtenidos.

En el primer artículo publicado el 2 de abril de 1990, Luis Ortiz Monasterio, en ese entonces encargado de la Dirección de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, hizo algunos señalamientos al colaborador de la revista, Rafael Rodríguez Castañeda, respecto a su artículo referente a la situación de los derechos humanos que existía en México en 1989.

En su aclaración, Ortiz Monasterio afirma que la posición del Gobierno Federal es la de llevar a cabo la modernización de la sociedad mexicana dentro del marco de un estado de derecho y de las aspiraciones de justicia social: “y uno de los hechos que, entre otros, apuntan en esa dirección, es la existencia misma de la oficina a mi cargo en la Secretaría de Gobernación”.<sup>262</sup>

---

<sup>262</sup> “Puntos de vista de Ortiz Monasterio”, *Proceso. Semanario de información y análisis*, No. 700, 2 de abril de 1990, p. 64.

Según Ortiz Monasterio, lo que más le sorprendió fue que no se incluyeran en el artículo de Rodríguez Castañeda algunas de las acciones emprendidas por el Gobierno Federal en 1989, a favor del respeto a los derechos humanos. Estas acciones, que fueron realizadas por la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, incluían el caso de del programa de liberación anticipada de más de 12,000 presos, “así como de los 1411 luchadores sociales que fueron amnistiados o indultados”.<sup>263</sup>

El segundo artículo fue publicado el 27 de agosto de 1990 y se refiere a una aclaración hecha por el entonces Director de Comunicación Social de la Presidencia de la República, Otto Granados Roldán, dirigida a la revista Time para desmentir algunas críticas vertidas por esta publicación sobre la violación de los derechos humanos que prevalecía en México en ese tiempo.

Según Granados Roldán, el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari creó la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación “con el propósito de apoyarse en una institución específica, que tenga como tarea la supervisión de estos asuntos así como la de asegurar el total respeto a estos derechos y tener un canal de comunicación entre el gobierno y aquellos individuos y organizaciones que puedan sentirse afectados en sus derechos básicos”<sup>264</sup>

También informa que al crear la Dirección General, el presidente Salinas designo para este cargo a Luis Ortiz Monasterio, “un abogado reconocido inclusive por críticos del gobierno”.<sup>265</sup>

Granados Roldán afirma que dicha institución ha coordinado la implementación de proyectos específicos para la defensa de los derechos humanos, particularmente de las comunidades indígenas (aunque no menciona cuáles proyectos).

También destaca algunas otras acciones de la Dirección General:

“Esta oficina ha dado atención a todas las quejas que se han presentado; en todos los casos se han emprendido acciones, en muchos de ellos, los individuos responsables han sido procesados; en muchos otros, los culpables se encuentran purgando sus condenas en diversas cárceles del país. Este es el caso, por ejemplo, de los responsables de los asesinatos de los periodistas Manuel Buendía y Héctor Félix, que actualmente están siendo juzgados. Otro caso, que a pesar de que no se relaciona directamente con la defensa de los derechos humanos, refleja la voluntad que tiene el gobierno para que se de

---

<sup>263</sup> Idem.

<sup>264</sup> “Ahora le tocó el turno a Time. Acusa Otto Granados a periodistas estadounidenses de falta de profesionalismo y de ética”, Proceso....No. 721, 27 de agosto de 1990, p. 27.

<sup>265</sup> Idem.



cumplimiento a la ley, es el arresto de 28 personas involucradas en el caso Camarena y que actualmente purgan condenas de hasta 140 años".<sup>266</sup>

Para finalizar, podemos decir que la escasez de información nos impide hacer una correcta y objetiva valoración de la actuación realizada por la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.

Sabemos que el tiempo de existencia de esta institución fue muy breve: menos de 17 meses, porque el 5 de junio de 1990 la Dirección dejó de laborar y sus recursos y funciones pasaron a formar parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

También sabemos que tuvo una importancia mucho menor a la que se le dio a la CNDH, a pesar de que ambos organismos oficiales se ocuparon del mismo tema de los derechos humanos.

En conclusión, cabe señalar que la Dirección de Derechos Humanos nunca fue una institución comparable linealmente al Ombudsman clásico, dado que siempre se trató simplemente de una dependencia más de la Secretaría de Gobernación, sujeta a las relaciones de jerarquía y dependencia propias de la administración pública federal.

Sin embargo, la importancia de su estudio radica en que fue el antecedente inmediato de la creación de la CNDH.

---

<sup>266</sup> Idem.

## **2.7. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS** **(ABRIL DE 1989)**

El 17 de abril de 1989 el gobernador del Estado, Antonio Riva Palacio López, presentó ante el Congreso local su primer informe de labores.

En él señalaba que recientemente había creado la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos "para que sirviera de foro para el análisis y encauzamiento de todos aquellos casos que implicaran la afectación de sus derechos humanos".<sup>267</sup>

También manifestaba la firme actitud de su gobierno de respetar los derechos de todos los habitantes del Estado, sin distinción de origen, nacionalidad, credo o conducta política.

Respecto a la tortura, señalaba lo siguiente:

"Mi gobierno ratifica la voluntad política de rechazar prácticas que denigran la dignidad humana y ofenden a la sociedad quienes utilicen la tortura, para coaccionar física o moralmente a los ciudadanos, serán sancionados con todo el rigor de la ley y destituidos de su cargo, quedando inhabilitados para desempeñar otro".<sup>268</sup>

Efectivamente, el 5 de abril de 1989 el gobernador publicó en el *Periódico Oficial del Estado* el acuerdo que creaba la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos.

Entre las principales consideraciones de dicho acuerdo destacan las cuatro siguientes:

a) Que por esencia todos los hombres son iguales y así lo establece la Constitución General de la República.

b) Que el respeto a los derechos humanos, consagrados tanto en declaraciones universales como en las constituciones de la mayor parte de los países, constituye una demanda reiterada y de primordial importancia de la sociedad mexicana.

c) Que la fiel observancia de las garantías establecidas en nuestra constitución, por parte de las autoridades y de los particulares, es una preocupación expresada en un reclamo generalizado de la población, que el Gobierno debe esforzarse por satisfacer plenamente, porque:

---

<sup>267</sup> "Primer Informe de Gobierno. Síntesis", Presente. Organó popular al servicio de la verdad, Tomo 30, Edición No. 2062, Cuernavaca, Morelos, Domingo 23 de Abril de 1989, p. 3.

<sup>268</sup> Idem.

“... No obstante tener nuestro Gobierno como tarea fundamental la salvaguarda de esos derechos y a pesar de nuestra tradición legislativa con base firme en el mandato constitucional, no puede ignorarse ni ocultarse que en la persecución e investigación de los delitos, así como en la ejecución de la penas, pueden llegar a existir fallas y abusos por parte de los individuos encargados de tales funciones, ya sea por ignorancia, mala fe o corrupción, entre otras causas”.<sup>269</sup>

d) Que con el fin de evitar esos abusos, en enero del mismo año de 1989 se promulgó en el Estado una *Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura*. Pero como la simple expedición de las leyes no basta, es necesaria la participación directa de todos los sectores de la población, para vigilar y exigir el cabal respeto a los derechos humanos.

Ahora bien, el acuerdo que crea la Comisión estatal de derechos humanos consta de 14 artículos, y entre ellos destaca el artículo primero, porque otorga a la Comisión un carácter de “organismo de participación ciudadana para la vigilancia del respeto a los derechos humanos en el Estado”.<sup>270</sup>

Los artículos 2o. y 3o.<sup>271</sup> contienen las funciones y atribuciones de la Comisión:

I.- Promover la defensa y el respeto de los derechos humanos por parte de todas las autoridades que actúen en el ámbito del Estado;

II.- Operar como una instancia de recepción de quejas o denuncias de violaciones de dichos derechos;

III.- Recabar de los quejosos o denunciantes la información necesaria para realizar los actos conducentes a que cese la transgresión y se restituya al afectado en el pleno goce de sus derechos;

IV.- Dar seguimiento a los procedimientos de las autoridades para la investigación, reparación y sanción procedentes en los casos de violaciones;

V.- Concientizar a los habitantes del Estado respecto de la importancia de los derechos humanos;

VI.- Hacer recomendaciones a las dependencias del Gobierno Estatal y a los Ayuntamientos para que adopten medidas en favor del respeto a los derechos humanos, así como sugerir disposiciones para garantizar su pleno disfrute;

VII.- Realizar los estudios o informes necesarios para el mejor desempeño de sus funciones;

---

<sup>269</sup> “Acuerdo que crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos”, Periódico Oficial. Tierra y Libertad. Órgano del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos, 6a. época, No. 3425, Cuernavaca, Morelos, Abril 5 de 1989, p. 22.

<sup>270</sup> Idem.

<sup>271</sup> Ibidem., p. 22-23.

VIII.- Solicitar a las dependencias estatales o municipales, datos o informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos;

IX.- Atender las consultas que formulen las autoridades o los particulares, en cuestiones relacionadas con los derechos humanos, así como proporcionarles el asesoramiento que soliciten; y

X.- Rendir un informe público semestral.

El artículo 4o. señala que la Comisión estará integrada por un Presidente, que será designado por el gobernador del Estado, y un Secretario Técnico, nombrado también por el gobernador y que “actuará administrativamente adscrito a la Secretaría General de Gobierno”.<sup>272</sup>

También integrarán esta Comisión un número excesivo de vocales representantes de muy diversas entidades públicas y organizaciones sociales.

Cabe destacar que debido a la gran cantidad y diversidad de sus vocales, la Comisión corre el riesgo de convertirse en una institución burocrática, inoperante y poco efectiva. Esto, porque según el acuerdo de creación<sup>273</sup>, los vocales serían representantes de cada una de las siguientes instituciones y organizaciones:

- Procuraduría General de Justicia del Estado;
- Dirección General de Seguridad Pública;
- Dirección General de Policía de Tránsito;
- Centro Estatal de Readaptación Social;
- Consejo Tutelar para Menores Infractores;
- Dirección de Prevención y Readaptación Social;
- Dirección General de la Policía Judicial del Estado;
- H. Congreso y H. Tribunal Superior de Justicia del Estado;
- Procuraduría General de la República;
- Dirección General de la Policía Judicial Federal;
- H. Ayuntamiento del Municipio en que se encuentre ubicada la autoridad señalada como responsable;
- Partido Mexicano Socialista;
- Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional;
- Partido Revolucionario Institucional;
- Partido Acción Nacional;
- Partido Popular Socialista;

---

<sup>272</sup> Ibidem., p. 23.

<sup>273</sup> Idem.

- Partido Auténtico de la Revolución Mexicana;
- Universidad Autónoma del Estado;
- Cámara de la Industria de la Radio;
- Asociación de Industriales del Estado;
- Cámara Nacional de la Industria de la Transformación;
- Cámara Nacional de Comercio;
- Colegio de Abogados;
- Federación de Estudiantes Universitarios del Estado;
- Sindicato de Trabajadores Administrativos de la Universidad Autónoma del Estado;
- Sindicato de Trabajadores Académicos de la Universidad Autónoma del Estado;
- Cada una de las Organizaciones Campesinas;
- Cada una de las Centrales Obreras;
- Cada una de las Barras de Abogados;
- La misma invitación se hará a una persona destacada en la vida cultural del país interesada en el respeto a la integridad humana.

Según el decreto de creación, la Comisión también contará con una Junta Directiva que estará integrada por un Presidente, un Secretario Técnico y cinco Vocales elegidos por el pleno de la Comisión (todos los integrantes de dicha junta durarán en su cargo sólo 6 meses).

De acuerdo a los artículos 8o. y 9o., el gobernador proporcionará al Secretario Técnico los elementos materiales y humanos necesarios para el correcto desempeño de sus funciones, las cuales incluyen:

a) Convocar a los miembros de la Comisión para la celebración de las sesiones, por acuerdo del presidente, así como preparar la orden del día y levantar las actas correspondientes;

b) Recibir las peticiones que contengan quejas o denuncias de posibles violaciones a los derechos humanos; determinar su admisibilidad o improcedencia; recabar de las autoridades involucradas la información necesaria; elaborar el proyecto de acuerdo respectivo, y someter éste a la consideración de la Junta Directiva en la siguiente sesión; y

c) Llevar a cabo el seguimiento de los acuerdos de la Comisión.

El artículo 10 señala la obligación de las dependencias del gobierno estatal y de los ayuntamientos a proporcionar a la Comisión los datos e informes que ésta requiera en el ejercicio de sus funciones.

Los artículo 11 y 12 se refieren a las peticiones orales o escritas que se pueden presentar a la Comisión, siempre y cuando contengan denuncias o quejas de posibles violaciones a los derechos humanos cometidos en el Estado de Morelos.

“Toda petición presentada a la Comisión deberá contener: el nombre, la nacionalidad, la profesión, el domicilio y la firma de la persona o personas o del representante legal de la entidad que promueva”.<sup>274</sup>

Finalmente, el artículo 13 menciona que las decisiones de la Junta Directiva así como del pleno de la Comisión, serán tomadas por mayoría de votos; en caso de empate el presidente tendrá voto de calidad.

A manera de conclusión, podemos decir que aunque la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos tiende a parecerse a un Ombudsman ejecutivo, en realidad está lejos de ser una institución apegada a la figura del Ombudsman clásico, ya que entre las principales cualidades de la institución escandinava estaban su simple operatividad y su rapidez de respuesta a las denuncias presentadas; cosa que la Comisión no puede realizar de la misma manera por su complejo y lento mecanismo administrativo.

Además, -y a diferencia del Ombudsman clásico-, la Comisión no cuenta con plena autonomía, ya que permanentemente está bajo la supervisión del gobernador del Estado, quien la ejerce a través del Secretario Técnico de la Comisión (el cual, recuérdese, está adscrito a la Secretaría General del Gobierno del Estado).

También hay que destacar el papel marginal y secundario que juega el Presidente de la Comisión frente al Secretario Técnico, porque de acuerdo al decreto de creación, las funciones de éste último son notoriamente más significativas que las del propio Presidente: convocar a las sesiones de la Comisión, recibir y seleccionar las peticiones sobre quejas o denuncias sobre violaciones de derechos humanos (de acuerdo a su admisibilidad o improcedencia), realizar la investigación y elaborar la resolución que será sometida a la Junta Directiva.

Todo esto, aunado a su excesivo y variado número de vocales con que cuenta, da la impresión de que el interés del gobernador Riva Palacio al crear la Comisión fue de carácter populista: mostrar a la opinión pública la preocupación aparente del Gobierno del Estado por el respeto a los derechos humanos. Sólo así se explica cómo el gobernador creó una institución inoperante y preocupada más por representar el consenso de todos los

---

<sup>274</sup> Ibidem, p. 24.

sectores de la sociedad, en lugar de crear un Ombudsman sencillo en su estructura pero contundente en su actuación.

**Cuarta parte:**

---

**LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**



# 1. SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO ANTES DE LA CREACIÓN DE LA CNDH

---

## 1.1. SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO EN 1988

Según el recuento de su informe anual, Amnistía Internacional afirma que durante todo el año de 1988 se presentaron en el país diversas situaciones donde fueron violados y conculcados los derechos humanos.

Tal es el caso de las denuncias que recibió Amnistía Internacional sobre malos tratos y torturas a los detenidos.

En el mes de febrero, Gregorio Castañón López, indígena mixe, denunció en un juicio celebrado en Salina Cruz haber sido torturado en el cuartel de la policía militar de Malatenco, tras su detención ese mismo mes. Afirmó que había sido obligado a confesar delitos de drogas mediante tortura: había recibido palizas y le habían sumergido la cabeza en agua casi hasta ahogarlo. Después del juicio fue revisado por un médico quien certificó sus declaraciones, y a pesar de ello, Gregorio Castañón fue condenado a 7 años de cárcel por delitos relacionados con las drogas.

También en el mes de septiembre dos personas -una de ellas menor de edad- habían muerto bajo custodia y, una tercera se encontraba gravemente enferma como resultado de las torturas de que había sido objeto en Guadalajara a manos de la Policía Judicial Federal.<sup>275</sup>

Según el informe de Amnistía Internacional, en el transcurso del año de 1988 decenas de personas de zonas rurales murieron de forma violenta, aparentemente como resultado de su participación en disputas sobre la propiedad de tierras.

En varios casos, hubo informaciones que indicaban que los responsables eran pistoleros contratados por terratenientes de la zona y que actuaban con la protección de las autoridades locales.

En el mes de febrero, Efrén Sanábriga Eufrazio y Eduardo González Santiago murieron a manos de pistoleros en Putla de Guerrero, Estado de Oaxaca. Ambos eran miembros de un grupo independiente de campesinos indígenas, *Unidad Popular Mixteca*, y estaban implicados en una prolongada disputa sobre tierras.

---

<sup>275</sup> "México", Amnistía Internacional. Informe 1989. Madrid, Editorial Amnistía Internacional, 1989, p. 159.

Otros dos miembros del mismo grupo, Nicolás López Pérez y Humberto Ramírez González, murieron abatidos en marzo; los homicidas fueron supuestamente contratados por el terrateniente en litigio con las víctimas.

“En abril, unos pistoleros dieron muerte a Israel Maldonado Hernández, en La Trinitaria, estado de Chiapas, después de que éste, al amparo de la legislación de reforma agraria, emprendiera acciones legales para ampliar la tierra trabajada por su comunidad.

En junio, Santos Villegas Hernández, campesino de 18 años, fue asesinado en Chapaltepec, Tianguistengo, estado de Hidalgo, por un grupo de hombres fuertemente armados. Supuestamente el mismo grupo había dado muerte a dos campesinos y un niño de ocho años a principios de febrero cuando abrieron fuego contra la comunidad de Acatenco, en Tianguistengo”.<sup>276</sup>

En muchos de estos casos las autoridades locales y estatales no detuvieron ni procesaron a los responsables, porque se presume que los asesinatos fueron cometidos por pistoleros que actuaron con la aquiescencia de dichas autoridades.

Respecto a los presos políticos, el número de éstos siguió creciendo durante 1988, a pesar de que el Gobierno Federal otorgó la libertad provisional bajo fianza a 12 de ellos, 14 nuevos presos de conciencia -documentados por Amnistía Internacional- fueron recluidos en el mismo año.

En estos casos, Amnistía Internacional consideró que las acusaciones penales de los presos pudieron ser infundadas y estar únicamente motivadas por sus actividades políticas.

Tal es el caso del profesor universitario Javier Albavera Viveros, quien había sido detenido en el Estado de Guerrero en octubre de 1985. Posteriormente recibió una condena de 32 años de cárcel por los delitos de secuestro, robo y lesiones. Tras apelar su condena, ésta quedó reducida a 15 años en 1988.

“Amnistía Internacional considera que su encarcelamiento puede haberse debido a sus actividades a favor de los habitantes de los barrios pobres de Acapulco como miembro de un grupo político de izquierdas [sic] o a favor de otros miembros de su grupo encarcelados”.<sup>277</sup>

---

<sup>276</sup> Idem.

<sup>277</sup> Ibidem, p. 158.

Otro caso de preso de conciencia, es el de Francisco Urbina Hernández, líder campesino que fue detenido en 1984. En 1986 lo condenaron a 10 años de cárcel por robo con violencia, asociación delictuosa y por portar armas de fuego de uso exclusivo del ejército, armada y fuerza aérea.

En 1988 fueron liberados Gerardo Barrios Hernández, Félix Maldonado Chame y Pedro Martínez, todos ellos líderes de comunidades urbanas que fueron detenidos en 1986 en el Estado de Chiapas.

Asimismo, en esta época se conocen violaciones a los derechos humanos cometidas durante los procesos electorales.

Las elecciones presidenciales del 6 de julio de 1988 constituyeron un importante suceso político que sirvió de marco para que antes, durante y después del proceso electoral, se violaran flagrantemente los derechos humanos de muchos activistas de oposición.

Estas elecciones que llevaron a la Presidencia de la República a Carlos Salinas de Gortari para el periodo 1988-1994, constituyen sin lugar a dudas un parteaguas en la historia política reciente del país. Esto, no sólo por el cuestionado proceso en sí, sino sobre todo, por la decidida y numerosa participación de la sociedad civil mexicana en dichos comicios.

En esa ocasión, gran parte de la sociedad ofreció su voto a favor de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, candidato a la presidencia por el Frente Democrático Nacional (FDN), el principal grupo opositor al partido de Estado.

Con ese voto, esa parte de la sociedad civil rechazó contundentemente las políticas de Estado implementadas por el presidente Miguel De la Madrid Hurtado (MMH) y rechazó abiertamente a su candidato impuesto, Salinas de Gortari.

“[El 6 de julio de 1988] Significó un masivo y rotundo NO a la manera antipopular y antinacional de conducir la cosa pública que tienen los gobiernos tecnócratas. El 6 de julio la sociedad civil mexicana manifestó su decisión de rechazar todo aquello que erosiona o elimina sus más elementales derechos humanos”.<sup>278</sup>

Este proceso electoral ha sido uno de los más cuestionados de nuestra historia contemporánea, debido a las graves y numerosas irregularidades cometidas durante todo el proceso por el gobierno de Miguel De la Madrid y por el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

---

<sup>278</sup> Los Derechos Humanos en México: 1982-1988, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C., (fotocopias), p. 254.

Pero, al final, y a pesar de la existencia de un supuesto fraude electoral, el candidato oficial, Salinas de Gortari, logró ser impuesto en la presidencia.

“La convencida actuación antidemocrática del PRI y del gobierno de MMH quedó de manifiesto ante México y ante el mundo el 6 de julio de 1988. Ese fraude que llevó a la Presidencia de la República a Carlos Salinas de Gortari... fue el broche de oro de la actuación autoritaria y antidemocrática que mantuvo el gobierno durante seis años”.<sup>279</sup>

Este periodo electoral que vivió el país a mediados de 1988 creó un ambiente propicio de violencia política en contra de todos aquellos opositores políticos al gobierno y al partido oficial.

En torno a las elecciones de julio de 1988 Amnistía Internacional documentó en su informe de 1989 la detención temporal de numerosos activistas de la oposición y el asesinato de por lo menos seis de ellos, “en circunstancias que no han sido aclaradas”.<sup>280</sup>

Por su parte, la Secretaría de Derechos Humanos del Partido de la Revolución Democrática (PRD) documentó el asesinato por motivos políticos y electorales de doce miembros del partido, tan sólo en el segundo semestre de 1988.<sup>281</sup>

Las víctimas fueron: Francisco Javier Ovando y Román Gil Heráldez, ayudante y asistente, respectivamente, del candidato presidencial Cuauhtémoc Cárdenas.

Ambos participaban en el montaje de un sistema informático para seguir la votación, cuando fueron asesinados con tiros en la cabeza el día 2 de julio en el Distrito Federal.

El 20 de agosto también fueron asesinados en el Distrito Federal cuatro jóvenes simpatizantes del FDN: Ernesto del Arco Parra (de 18 años de edad), José Luis García Juárez (de 17 años), Jorge Flores Vargas (de 17 años) y Jesús Ramos Rivas (de 16 años).

Ernesto del Arco y José Luis García habían participado activamente en la campaña electoral del FDN. Después de las elecciones de julio, también participaron en el movimiento de protesta popular que surgió de las denuncias de fraude electoral.

Testigos presenciales de los hechos declararon que el automóvil en el que viajaban los jóvenes fue interceptado por dos vehículos; a Ernesto del Arco lo sacaron del asiento del

---

<sup>279</sup> *Idem*, p. 253.

<sup>280</sup> “México”, *Amnistía Internacional. Informe 1989...*, p. 158.

<sup>281</sup> *En Defensa de los Derechos Humanos. Un Sexenio de Violencia Política*, México, Secretaría de Derechos Humanos/Grupo Parlamentario, PRD, 1994, p. 19.

conductor por el cabello y le dispararon. A sus amigos los obligaron a subir a uno de los otros vehículos.

A los cuatro jóvenes los encontraron muertos en su coche, cada uno con por lo menos tres heridas de bala disparadas a quemarropa.

Tanto las autoridades como la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) descartaron toda motivación política en la muerte de estos jóvenes y las atribuyeron absurdamente a un accidente de tránsito.

Pero, por la selección de las víctimas, la forma en que fueron ultimadas, y por el momento y el ambiente político que rodearon esos asesinatos, puede concluirse que efectivamente fueron asesinatos políticos.

“Las seis primeras personas asesinadas fueron muertas por profesionales, y la intención de sus muertes era la de causar un profundo impacto en el movimiento democrático; se interpretó como una amenaza de lo que podría venir”.<sup>282</sup>

Completan la lista de militantes del FDN asesinados en 1988: Inocencio Romero Juárez, asesinado el 10 de septiembre en Tezonapa, Veracruz; Jesús Reyes León y Tomás Pérez Urbina, asesinados el 18 de Noviembre en Guadalcázar, San Luis Potosí; Timoteo Mardonio, asesinado el 15 de diciembre en Amilcingo, Morelos; Sebastián Pérez Núñez, asesinado el 29 de diciembre en Bochil, Chiapas; y Miguel Cruz González, asesinado el 30 de diciembre en Ocampo, Chihuahua.<sup>283</sup>

También resalta en ese ambiente de violencia política pos-electoral el secuestro y desaparición de José Ramón García Gómez, ocurrida el 16 de diciembre en el Estado de Morelos.

José Ramón García era dirigente del Partido Revolucionario de los Trabajadores en ese Estado y miembro del FDN, por lo que apoyó la candidatura a la presidencia de Cuauhtémoc Cárdenas.

Según informes del PRD,<sup>284</sup> fue secuestrado por los agentes del Grupo de Investigaciones Políticas de la Policía Judicial de Morelos: Apolo Bernabé Ríos, Rufino Ríos Martínez y José Isabel Estudillo.

Entre los presuntos responsables están el ex-jefe de la Policía Judicial en Morelos, Antonio Noguera Carbajal, quien, irónicamente, primero estuvo a cargo de la propia

---

<sup>282</sup> *Ibidem*, p. 57.

<sup>283</sup> "Desapariciones y asesinatos políticos de militantes del PRD", En defensa de los derechos humanos..., (recuento), s/p.

<sup>284</sup> *Ibidem*, p. 215-216.

investigación, después fue destituido de su cargo, escapó y se convirtió en prófugo de la justicia; Alfredo De la Torre, Secretario General del Gobierno del Estado, quien ha sido acusado directamente de haber ordenado el secuestro y; finalmente, como responsables de encubrimiento, el ex-Procurador de Justicia de Morelos, Tomás Flores Allende y el gobernador del Estado, Antonio Riva Palacio.

## **1.2. SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO EN 1989**

Este año fue de gran actividad electoral en varios Estados del país y, al igual que en las elecciones de julio de 1988, se suscitaron una serie de violaciones a los derechos humanos en el marco de estos procesos electorales.

Durante el año de 1989 el gobierno salinista, conciente de su cuestionada legitimidad de origen, intentó por los más diversos canales -procesos electorales, medios de comunicación social, programas de solidaridad, discursos, giras, etc.- modificar a su favor la correlación de fuerzas, ganar legitimidad, disminuir la fuerza política de la oposición, sobre todo, la del Partido de la Revolución Democrática (PRD), el principal partido de oposición al gobierno que planteó un proyecto económico y político alternativo al de la administración salinista.

El reconocimiento, por parte del gobierno y del PRI, del triunfo del panista Ruffo Appel a la gubernatura de Baja California -publicitado como "hecho democrático"- contrastó mucho con el sistemático robo de triunfos electorales al naciente PRD.

La selectividad de la democracia salinista se manifestó claramente cuando el gobierno aceptó el triunfo panista en Baja California y negó rotundamente el triunfo del candidato perredista a la gubernatura de Michoacán (hecho que confirmó la profunda aversión del gobierno hacia el PRD).

En 1989 se realizaron elecciones municipales y estatales en diez entidades federativas: Campeche, Zacatecas, Michoacán, Chihuahua, Aguascalientes, Veracruz, Puebla, Oaxaca, Tamaulipas y Sinaloa.

Desde el inicio del gobierno salinista había una gran expectativa por los procesos electorales de 1989 y que servirían como indicadores de la voluntad democrática del nuevo régimen. Sin embargo, ya desde los procesos preelectorales, ésta comenzó a mostrar sus limitaciones.

"En los diversos procesos preelectorales no se favoreció la libre expresión de los ciudadanos, Acciones intimidatorias, generalización de un clima de inseguridad y a veces hasta de violencia, contribuyeron a menoscabar el derecho al voto de la ciudadanía. Quedaron al descubierto las contradicciones

internas del PRI, así como el grado de competitividad de algunas fuerzas políticas regionales".<sup>285</sup>

En Puebla sucedieron hechos que si bien no dan claramente elementos para responsabilizar al gobierno de su autoría, si nos permiten denunciarlo como responsable de tolerar el clima antidemocrático que los posibilita.

Es el caso, por ejemplo, del asesinato previo a las elecciones locales del activista del PRD Félix Faustino Salas Velasco, quien fue "asesinado por gente de la Confederación Revolucionaria de Obreros Mexicanos (CROM) del PRI"<sup>286</sup>, el 10 de abril de abril de 1989 en la población de Atlixco.

También, previo a las elecciones locales que tuvieron lugar en el mes de noviembre de 1989, fueron asesinados el 26 de agosto en Tepeojuma, municipio de Izúcar de Matamoros, tres perredistas más: Eleuterio Martínez Tapia, Luis Tapia Flores y Cristino Acateco Mantilla. Las víctimas fueron asesinadas cuando salían de una asamblea municipal del PRD:

"Según el comandante de la policía judicial local, desde un automóvil Ford dorado, sin placas de circulación, varios sujetos dispararon a quemarropa contra los militantes, mientras éstos esperaban el transporte público para regresar a sus casas".<sup>287</sup>

Hechos similares a los citados (amenazas de muerte, intentos de asesinato, allanamientos de morada, agresión física en asambleas preelectorales de la oposición, etc.) por su carácter intimidatorio, alteraron el libre ejercicio del derecho ciudadano al voto en diversas regiones del país. La represión y el fraude fomentaron el abstencionismo y limitaron la participación política del pueblo en las elecciones de 1989.

Véase por ejemplo el siguiente cuadro elaborado por el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C.:

---

<sup>285</sup> Informe: los derechos humanos en México durante 1989. México, Centro de derechos Humanos Miguel Agustín Pro (PRODH), 1990, p. 6.

<sup>286</sup> La violencia política en México: un asunto de derechos humanos. México, Comisión de Derechos Humanos y Grupo Parlamentario del PRD, 1992, p. 64.

<sup>287</sup> Idem.



FECHA	ENTIDAD FEDERATIVA	PARTIDO POLÍTICO	AGRESOR	TIPO DE VIOLACIÓN
90201	HIDALGO	PRD	ALCALDE Y PRIÍSTAS	EN FORMA VIOLENTA SUSPENDIERON UNA REUNIÓN DEL PRD E HIRIERON AL LÍDER
90314	GUERRERO	CARDENISTAS	DESCONOCIDOS	AMENAZADOS DE MUERTE POR NO DEJAR EL MOVIMIENTO CARDENISTA
90410	MICHOACÁN	FDN	POLICÍA JUDICIAL	6 CARDENISTAS AGREDIDOS Y DETENIDOS
90617	CHIAPAS	PRD	AGENTE MUNICIPAL Y PRI	AGRESIÓN EN ASAMBLEA CONSTITUTIVA DE BASE; DETENCIÓN DEL LÍDER Y 9 PERSONAS MÁS
90210	ESTADO DE MÉXICO	FDN	PRIÍSTAS	ENFRENTAMIENTO PROVOCADO; 20 LESIONADOS ENTRE ELLOS EL LÍDER LOCAL
90711	PUEBLA	PRD	DESCONOCIDOS	ASESINADO UN ACTIVISTA POR TORTURA
90803	PUEBLA	PRD	DESCONOCIDOS	ASESINATO A 3 MILITANTES
90805	GUANAJUATO	PRD	POLICÍA PREVENTIVA	DETENCIÓN A 2 LÍDERES POR HACER PINTAS

**Fuente:** Informe. Los Derechos Humanos en México durante 1989. México, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro (PRODH), 1990, p. 7.

Según este centro, en todos los comicios de 1989 se registraron altos índices de abstencionismo: en Campeche y Zacatecas ascendió al 80%; en Michoacán y Chihuahua fue de 70%; en Aguascalientes superó el 64%, y algo similar ocurrió en Veracruz, Puebla, Tamaulipas y Sinaloa.<sup>288</sup>

Pero, a pesar del creciente abstencionismo, los procesos electorales fueron muy disputados. Fueron constantes durante su desarrollo el clima de tensión e intimidación a la población por la presencia del ejército y diferentes corporaciones policíacas; las irregularidades en el padrón electoral; las agresiones masivas; las detenciones arbitrarias; el duplicado de credenciales; el robo y quema de urnas, etc.

Otra constante fue la denuncia masiva contra el partido oficial (PRI) y las autoridades, como responsables de esas violaciones a los derechos políticos de los mexicanos. Para corroborar esto, véase también el siguiente cuadro:

<sup>288</sup> Informe: los derechos humanos en México..., p. 7.

FECHA	ENTIDAD FEDERATIVA	PARTIDO POLÍTICO	AGRESOR	TIPO DE VIOLACIÓN
90123	MORELOS	-----	POLICÍA RURAL	DISPARO CONTRA ASISTENTES; 3 MUERTOS Y 12 HERIDOS
90417	CHIAPAS	PFCRN	SEGURIDAD PÚBLICA	30 MILITANTES DETENIDOS; PERIODISTA QUE CUBRÍA INFORMACIÓN GOLPEADO
90807	OAXACA	-----	-----	QUEMA DE URNAS; AL IMPEDIRLO, 20 PERSONAS GOLPEADAS
90807	OAXACA	-----	-----	ROBO DE URNAS; ENFRENTAMIENTO, 2 PERSONAS HERIDAS
90918	OAXACA	PRD	PRIÍSTAS, CACIQUES	ENFRENTAMIENTO PROVOCADO A MILITANTES; 19 DETENIDOS Y 2 HERIDOS
90723	DURANGO	CDP	DESCONOCIDOS	ACTIVISTA ASESINADO
90905	VERACRUZ	-----	CANDIDATO A DIPUTADO DEL PRI	9 DE 10 URNAS ROBADAS
90921	AGUASCALIEN- TES	-----	-----	PADRÓN ALTERADO E IRREGULAR; LISTA DE VOTANTES FUERA DE TIEMPO
91021	SINALOA	PAN	-----	IRREGULARIDAD EN EL PROCESO, SEGÚN DENUNCIA DEL PAN
90127	OAXACA	-----	PISTOLEROS	INTERRUMPIERON VIOLENTAMENTE EL PROCESO ELECTORAL; HIRIERON AL VOCAL DEL CME Y GOLPEARON A MUJERES Y NIÑOS

**Fuente:** Informe. Los Derechos Humanos en México durante 1989..., p. 7-8.

Después de realizadas las elecciones, surgió un clima de violencia política pos-electoral que puso de manifiesto en muchos lugares del país, el fuerte descontento popular ocasionado por los resultados electorales que favorecieron al PRI, y desconocieron evidentes triunfos de la oposición.

Esa protesta popular materializada en tomas masivas y pacíficas de presidencias municipales, plantones, marchas y demás, dieron lugar a nuevas y numerosas violaciones a los derechos humanos; tal y como lo demuestra el siguiente cuadro:

<b>FECHA</b>	<b>ENTIDAD FEDERATIVA</b>	<b>PARTIDO POLÍTICO</b>	<b>AGRESOR</b>	<b>TIPO DE VIOLACIÓN</b>
90404	TABASCO	UNIÓN DE ORGANIZACIONES CHONTALES	POLICÍA	DESPUÉS DEL FRAUDE PARA DELEGADOS, LOS CHONTALES DETUVIERON A 4 FUNCIONARIOS MUNICIPALES. LA POLICÍA INTERVIÑO Y EL SALDO FUE DE 9 DETENIDOS, 5 DESAPARECIDOS Y VARIOS LESIONADOS
90917	MICHOACÁN	PRD	POLICÍA	ACTO DE PROTESTA POR FRAUDE. LA POLICÍA LANZÓ GASES LACRIMÓGENOS; 38 DETENIDOS COMO SALDO
90920	OAXACA	PRD-PARM	POLICÍA MUNICIPAL Y PRI	VIOLENCIA POLÍTICA EN JUQUILA; HERIDO DE GRAVEDAD GERARDO MELGAR CHIÑAS. EL PASADO 15 FUERON BALEADOS DIRIGENTES DEL PARM. AUTORIDADES DESCONOCEN HECHOS
90918	OAXACA	PRD	-----	ENFRENTAMIENTO PRI-PRD; 19 PERREDISTAS DETENIDOS Y 2 HERIDOS EN XALPA
91005	CHIAPAS	-----	-----	ENFRENTAMIENTO POR LA DISPUTA DEL PODER MUNICIPAL; 15 HERIDOS GRAVES Y 9 DETENIDOS
91113	SINALOA	PAN	POLICÍA MUNICIPAL Y JUDICIALES	DESALOJO DE PLANTÓN; LOS MILITANTES FUERON GOLPEADOS
91130	SINALOA	-----	-----	ENFRENTAMIENTO PRI-PAN DEJA UN SALDO DE 100 HERIDOS Y UN MUERTO
91124	OAXACA	SNTE	-----	DETENCIÓN DE 5 PERSONAS, ENTRE ELLOS 4 MAESTROS DE LA SECCIÓN 22, COMO PRESUNTOS RESPONSABLES DEL ENFRENTAMIENTO EN TLACOLULA.
91118	OAXACA	PRD	PISTOLEROS	ASESINATO DEL MILITANTE JUAN VELÁZQUEZ MÉNDEZ
90803	VERACRUZ	PRD	GRANADEROS	DESALOJO DE 300 CAMPESINOS QUE TENÍAN TOMADA LA CEE; SALDO DE 3 PERSONAS GOLPEADAS Y DETENIDAS
90818	MICHOACÁN	PRD	PRIISTAS	PLANTÓN PROVOCADO POR EL PRI ANTE LOS PLANTONES DEL PRD; EL SALDO FUE DE 18 HERIDOS. 120 SOLDADOS PATRULLANDO LA REGIÓN

**Fuente:** Informe. Los Derechos Humanos en México durante 1989..., p. 8-9.

Según las conclusiones de este centro, en relación a los derechos humanos y los procesos electorales de 1989, el Gobierno y el partido oficial, pese a haber llamado a la población para que se manifestara públicamente por los cauces legales establecidos, "continuaron arrogándose el derecho de determinar los alcances de la vida democrática en México",<sup>289</sup> a la vez que se destacaron como los actores que más probadamente incurrieron en la ilegalidad y el abuso, antes, durante y después de esos procesos electorales.

Los Estados de la República en los que la oposición estaba mejor organizada, presentaron un mayor grado de conflictividad electoral, así como de violaciones a los derechos humanos.

El informe también concluye que, al analizar el estado de los derechos humanos en dichos procesos electorales, destaca el atropello que de estos derechos ejercieron las autoridades particularmente contra quienes militan en el PRD o simpatizan con él.

Y, efectivamente, el PRD fue el partido político que más muertos aportó a la lucha por la democracia en México, durante los procesos electorales de 1989.

La siguiente lista elaborada por la *Secretaría de Derechos Humanos del PRD* contiene el nombre de sus 30 activistas asesinados en 1989, preferentemente por motivos políticos y electorales:

---

<sup>289</sup> Ibidem, p. 9.

NOMBRE	LUGAR	FECHA	CLASIFICACIÓN
1. BERTÍN AGUILAR CARDOSO	AMILCINGO, MORELOS	18 DE ENERO	MOTIVOS POLÍTICOS
2. SANTOS CABRERA ROSAS	PETATLÁN, GUERRERO	20 DE ENERO	MOTIVOS POLÍTICOS
3. DAVID JIMÉNEZ	XOXOCOTLA, MORELOS	23 DE ENERO	MOTIVOS ELECTORALES
4. JUAN EDUARDO LÓPEZ	XOXOCOTLA, MORELOS	23 DE ENERO	MOTIVOS ELECTORALES
5. GUMARO AMARO RAMÍREZ	PUEBLA, PUEBLA	18 DE FEBRERO	MOTIVOS SOCIALES
6. AMADO LARUMBE	ACAPULCO, GUERRERO	8 DE MARZO	MOTIVOS SOCIALES
7. MANUEL VÁZQUEZ SAAVEDRA	L.CÁRDENAS, MICHOACÁN	27 DE MARZO	MOTIVOS ELECTORALES
8. JUAN PLAYAS	SANTA ANA, OAXACA	10 DE ABRIL	MOTIVOS POLÍTICOS
9. FÉLIX SALAS VELAZCO	ATLIXCO, PUEBLA	10 DE ABRIL	MOTIVOS POLÍTICOS
10. ESTEBAN MORALES GLODIAS	AMILCINGO, MORELOS	17 DE MAYO	MOTIVOS POLÍTICOS
11. SALVADOR BELTRÁN FERNÁNDEZ	TUXTEPEC, OAXACA	13 DE JUNIO	MOTIVOS SOCIALES
12. ALEJANDRO CRUZ GALLEGOS	TUXTEPEC, OAXACA	13 DE JUNIO	MOTIVOS SOCIALES
13. CARLOS ÁVILA LUNA	NOMBRE DE DIOS, DURANGO	21 DE JULIO	MOTIVOS ELECTORALES
14. BALTAZAR ALONSO	IXTEPEC, OAXACA	13 DE AGOSTO	MOTIVOS ELECTORALES
15. ELEUTERIO MARTÍNEZ TAPIA	TEPEOJUMA, PUEBLA	26 DE AGOSTO	MOTIVOS ELECTORALES
16. LUIS TAPIA FLORES	TEPEOJUMA, PUEBLA	26 DE AGOSTO	MOTIVOS ELECTORALES
17. CRISTINO ACATECO MANTILLA	TEPEOJUMA, PUEBLA	26 DE AGOSTO	MOTIVOS ELECTORALES
18. MARCOS RIVERA MARTINEZ	AMILCINGO, MORELOS	6 DE OCTUBRE	MOTIVOS POLÍTICOS
19. CAMILO GARCÍA CRUZ	EJUTLA, OAXACA	22 DE OCTUBRE	MOTIVOS ELECTORALES
20. MIGUEL ARELLANES JUÁREZ	EJUTLA, OAXACA	22 DE OCTUBRE	MOTIVOS ELECTORALES
21. MA. LUISA VÁZQUEZ RAMÍREZ	EJUTLA, OAXACA	22 DE OCTUBRE	MOTIVOS ELECTORALES
22. ALFREDO LAVARIEGA AVELINO	HUATULCO, OAXACA	27 DE OCTUBRE	MOTIVOS SOCIALES
23. JUAN M. VELÁZQUEZ VÁSQUEZ	TEZOATLÁN, OAXACA	8 DE NOVIEMBRE	MOTIVOS ELECTORALES
24. GUILLERMO GARCÍA TILEDANO	TIXTLA, GUERRERO	27 DE NOVIEMBRE	MOTIVOS ELECTORALES
25. CIRILO CABRERA	STO. DOMINGO, OAXACA	9 DE DICIEMBRE	MOTIVOS ELECTORALES
26. MIGUEL ENRÍQUEZ	STO. DOMINGO, OAXACA	9 DE DICIEMBRE	MOTIVOS ELECTORALES
27. AMADO TOLEDO	STO. DOMINGO, AOXACA	9 DE DICIEMBRE	MOTIVOS ELECTORALES
28. HERIBERTO MARTÍNEZ GÓMEZ	SAN PEDRO JICAYÁN, OAXACA	9 DE DICIEMBRE	MOTIVOS ELECTORALES
29. CELSO VILLANUEVA	TURICATO, MICHOACÁN	26 DE DICIEMBRE	MOTIVOS ELECTORALES
30. JAVIER VILLANUEVA	TURICATO, MICHOACÁN	26 DE DICIEMBRE	MOTIVOS ELECTORALES

**Fuente:** En Defensa de los Derechos Humanos. Un Sexenio de violencia política. México, Secretaría de Derechos Humanos y Grupo Parlamentario del PRD, 1994, s/p (recuento).

Ahora bien, fuera del contexto electoral, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C. documentó un total de 4,597 casos de violaciones a los derechos humanos ocurridas durante 1989, en el sector urbano-popular. De estas violaciones, 52 se refieren a asesinatos, 12 a torturas, 4,182 a detenciones, 346 a lesiones y 5 a amenazas.<sup>290</sup>

Pero lo que fue aún más grave en este sector, fue el notable aumento de las violaciones al derecho a la vida, la libertad y la integridad física.

En cuanto a las detenciones masivas e ilegales llamadas *razzias*, éstas ocupan un lugar destacado a lo largo de este año de 1989. Tan sólo de los operativos realizados en el Distrito Federal por la policía preventiva y que fueron publicados en la prensa nacional, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C. documentó la detención de 1,500 personas en el mes de abril, 998 personas en mayo, y en septiembre, en un solo operativo, la detención de 1,270 personas.

De acuerdo al siguiente cuadro elaborado por dicho centro, se demuestra que durante 1989, el sector juvenil fue uno de los grupos urbanos más afectados en sus derechos humanos:

FECHA	ENTIDAD FEDERATIVA	HECHOS
881202	D.F.	DETENIDO Y GOLPEADO ALEJANDRO DEUTCH POR EL ESTADO MAYOR PRESIDENCIAL, AL GRITAR USURPADOR A SALINAS
890314	ESTADO DE MÉXICO	ENFRENTAMIENTO ENTRE ELEMENTOS DE SEGURIDAD PÚBLICA Y BANDAS DE JÓVENES. SALDO: 66 DETENIDOS, UN OBRERO BALEADO Y 3 POLICÍAS HERIDOS
890317	D.F.	ENFRENTAMIENTO ENTRE GRANADEROS Y JÓVENES EN EL AUDITORIO NACIONAL. SALDO: 50 JÓVENES HERIDOS, 60 DESAPARECIDOS Y/O DETENIDOS
890523	D.F.	DETENIDOS 40 ADOLESCENTES
890514	ESTADO DE MÉXICO	DETENIDOS 6 ESTUDIANTES POR POLICÍAS

**Fuente:** Informe. Los Derechos Humanos en México durante 1989..., p. 12.

También, bajo el pretexto de atender el reclamo de seguridad pública que demandaba la sociedad, el Estado ha utilizado esto como justificación para reprimir al movimiento social urbano de carácter contestatario:

"Tal es el caso de la agresión sufrida por 17 personas de la Colonia Guerrero, detenidas con lujo de violencia por la policía judicial (890116J12). En la Colonia Valle Gómez varias personas fueron golpeadas por policías. En Puebla

<sup>290</sup> Ibidem, p.14..

fueron golpeadas varias mujeres de la Unión de Amas de Casa que realizaban un mitin por el asesinato del activista Gumaro Amaro. En el D.F. cuatro policías le fracturaron una pierna a María de los Angeles Domínguez al intentar desalojarla; ella es miembro de la Asamblea de Barrios, quien impidió el desalojo. La policía judicial detuvo sin orden de aprehensión a un miembro de la Unión de Colonias Populares de Irapuato (890428 AMDH)".<sup>291</sup>

En cuanto a la integridad física, cabe mencionar que el presidente Carlos Salinas de Gortari desde el primer día de su gobierno, había señalado la necesidad de renovar las corporaciones policíacas a fin de combatir la arrogancia de algunas autoridades y su no observancia a la ley, en beneficio de la seguridad de los ciudadanos.

Sin embargo, las medidas adoptadas por el gobierno en 1989 dejaron entrever la falta de voluntad política para reestructurar a fondo dichas corporaciones.

En su lugar, sólo se realizaron algunas medidas espectaculares como el cierre de las oficinas de Tlaxcoaque (en junio de 1989), lugar donde tenía sus separos la Dirección de Inteligencia del D.F., y donde la tortura y la extorsión eran práctica común. Baste citar el siguiente caso:

"El 16 de marzo de 1989, cuando salían de una clínica en la que se practicaban abortos clandestinos, ocho mujeres fueron detenidas por agentes de la División de Inteligencia de la Secretaría de Protección y Vialidad. También fue aprehendido el Dr. Joaquín Pastrana Reynoso, acusado de practicar abortos. Incomunicadas en una cárcel de Tlaxcoaque durante catorce horas, los agentes desnudaron, manosearon, patearon e insultaron a las mujeres, sin consideración alguna por su estado de preñez o bien de convalecencia. Fueron también forzadas a presenciar la tortura a que fue sometido el Doctor Pastrana: submersión de su cabeza en agua. Este denunció que lo torturaron y golpearon durante 5 horas, le aplicaron descargas eléctricas, hasta que aceptó haber realizado abortos. Aseguró además que los agentes trataron de extorsionarlo por 150 millones de pesos".<sup>292</sup>

Además del cierre de Tlaxcoaque, también fue disuelta la Dirección de Inteligencia, aunque la mayor parte de sus integrantes fueron reubicados en otras corporaciones policíacas.

---

<sup>291</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>292</sup> Americas Watch, *Derechos Humanos en México. ¿Una política de impunidad?*. México, Editorial Planeta Mexicana, 1991, p. 40.

Durante 1989 algunas Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) defensoras de los derechos humanos, como Amnistía Internacional, recibieron informes procedentes de varios Estados en los que se acusaba a diversas corporaciones policíacas y militares de torturar y maltratar a los detenidos.

En la mayoría de los casos se trataba de presuntos delincuentes comunes, cuyas confesiones habían sido obtenidas mediante coacción.

Todo esto tenía lugar a pesar de que el Gobierno mexicano ya había promulgado desde el 24 de abril de 1986 la *Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura*.

Según esta ley, la sanción para un servidor público torturador es una condena de hasta 8 años en prisión, una multa y la suspensión permanente de sus funciones.

"Se trata de una ley no derogable, que reconoce el derecho del detenido a ser sometido a un examen médico por un médico de su elección, y que asienta además que una declaración obtenida bajo tortura no podrá usarse como evidencia en el proceso judicial".<sup>293</sup>

Poco tiempo atrás, el 23 de enero de 1986, el Gobierno mexicano también había ratificado dos acuerdos internacionales: la *Convención de la ONU contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*; y, la *Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura*.

No obstante, en la práctica, todos estos mecanismos internacionales legales siguieron teniendo poco efecto sobre la incidencia de la tortura.

Como prueba véase la siguiente lista sobre casos de torturas, secuestros y abusos de autoridad ocurridos en México durante 1989 y que fueron plenamente documentados por diversos organismos defensores de los derechos humanos.

1. Marzo de 1989. Antonio Orozco, miembro del Partido Comunista, fue torturado con descargas eléctricas por la policía.<sup>294</sup>
2. Marzo / Veracruz.- Juan Alvarez Rosales declaró que había tenido que acudir al hospital después de recibir los golpes, patadas y puñetazos de un policía que le obligó en

---

<sup>293</sup> *Ibidem*, p. 30.

<sup>294</sup> *Amnistía Internacional. Informe 1990*. Madrid, EDAI (Editorial Amnistía Internacional), 1990, p. 221.



dos ocasiones a tragar trozos de vidrio con agua mineral con gas en la que se había disuelto chile.<sup>295</sup>

3. Abril. Octavio Pérez Hernández murió bajo custodia por los golpes que recibió en la cabeza y otras partes del cuerpo por 5 agentes de la Policía Judicial del D.F.<sup>296</sup>

4. Agosto / Chihuahua.- Eleazar Beltrán. Fue recluído con los ojos vendados en un cuartel del ejército, lo desnudaron y le propinaron una paliza; le arrojaron agua fría varias veces, le cubrieron la cabeza con una bolsa de plástico, le anudaron una cuerda alrededor del cuello, que fueron apretando cada vez más y lo colgaron de los brazos amenazándolo de muerte.<sup>297</sup>

5. Octubre 19 / San Francisco de la Joya, Chihuahua.- Policías antinarcóticos de la Policía Judicial Federal (P.J.F.) detuvieron a Emiliano Olivas Madrigal por delitos contra la salud; murió mientras era torturado en un hotel del pueblo y su cuerpo fue arrojado al vacío desde una ventana del tercer piso.<sup>298</sup>

6. Noviembre 11 / Ceballos, Durango.- Entre 30 y 60 elementos antinarcóticos de la P.J.F. ocuparon este pequeño pueblo: 15 de ellos instalaron su centro de operaciones en una cantina; además de robarse un millón de pesos de la caja registradora y consumir cerveza, los judiciales golpearon e interrogaron a la clientela. Escenas similares se reprodujeron por todo el pueblo: robo de dinero hasta en la más pequeña de las misceláneas, robo de pertenencias, joyas y dinero de la mayoría de los residentes. Siete personas fueron arrestadas, entre ellas Luis Alfonso Willes González, quien después de haber sido salvajemente torturado, se le negó atención médica y finalmente fue colgado de un helicóptero en vuelo.<sup>299</sup>

7. Noviembre 13 / Chetumal, Quintana Roo.- Angel Chávez Sánchez y su hijo Alberto Chávez Barroso (de 17 años de edad) fueron secuestrados en Chetumal, Quintana Roo, por hombres armados vestidos de civil que los llevaron a la ciudad de Cancún, en una furgoneta sin placas de matrícula. Ahí fueron encapuchados y llevados a la habitación de un hotel donde fueron desnudados, amordazados, atados e interrogados bajo tortura sobre un secuestro en el que había muerto la víctima. Al día siguiente, les vendaron nuevamente los ojos y los llevaron por separado a la Ciudad de México. Angel Chávez fue conducido a un lugar que posteriormente identificó como la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) donde lo incomunicaron, torturaron, amenazaron y obligaron a confesar su

---

<sup>295</sup> Idem.

<sup>296</sup> Idem.

<sup>297</sup> Idem.

<sup>298</sup> Americas Watch. Op. cit., p. 36.

<sup>299</sup> Ibidem., p. 35.

implicación en el secuestro. En total estuvo 20 días detenido en régimen de incomunicación.<sup>300</sup>

8. Diciembre 15 / Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.- Los profesores Rubicel Einstein Ruiz Gamboa y Oscar de Jesús Peña Esquinca, líderes ambos de una rama disidente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), fueron detenidos y torturados por miembros de la Policía Judicial Federal. Fueron encarcelados durante 5 meses bajo los cargos ficticios de daños a propiedad federal, agresión y robo.<sup>301</sup>

9. Diciembre 23.- Elvira Marcelo, reportera del periódico *El Día*, salió de una fiesta navideña junto con 2 amigos periodistas, cuando los rodearon 5 policías uniformados que los acusaban de estar en estado de ebriedad. Los reporteros protestaron por la detención y empezó una riña; al final, uno de los policías dio 3 tiros a Elvira Marcelo, quien murió al día siguiente.<sup>302</sup>

En cuanto al sector campesino e indígena, el centro Pro Juárez documentó un total de 1128 casos de violaciones a los derechos humanos, lo cual demuestra un incremento de 83% con relación a sus estadísticas del año anterior.

De ese total, 80 casos fueron de asesinato, 52 de tortura, 210 de detenciones, 780 de lesiones y 6 de amenazas.<sup>303</sup>

Según este centro, durante 1989 murieron 72 campesinos en diversos conflictos agrarios entre caciques regionales y diversas comunidades campesinas. Asimismo, durante los primeros meses del año se registró el asesinato de 8 dirigentes campesinos regionales.

De acuerdo con las conclusiones del centro Pro Juárez, todos estos asesinatos tenían un matiz político y ponían en evidencia la impunidad con la que actuaron los caciques, la tardanza en la aplicación de la justicia y la complicidad de los cuerpos policíacos con los agresores.

Por su parte, Amnistía Internacional también documentó varios casos de violaciones a los derechos humanos relacionados con problemas agrarios.

Por ejemplo, en febrero de 1989 fueron asesinados 8 campesinos en la población de Pijijapan, Chiapas. Según el informe anual de este organismo, "alrededor de 50 terratenientes y pistoleros dispararon contra los campesinos que se habían reunido para

---

<sup>300</sup> Amnistía Internacional. México: tortura e impunidad. España, EDAI, 1991, p. 27.

<sup>301</sup> Ibidem, p. 12-13.

<sup>302</sup> Americas Watch. Op. cit., p. 100.

<sup>303</sup> Informe. Los Derechos Humanos en México durante 1989..., p. 19-20.

entrevistarse con terratenientes y agentes locales del ministerio público con el fin de discutir cuestiones relacionadas con las tierras".<sup>304</sup>

También en el mes de junio del mismo año fue asesinado Pedro Hernández Hernández en Embocadero, Veracruz, por haber colaborado con el expreso Zózimo Hernández en la labor de dar a conocer los abusos cometidos contra su comunidad, entre los que figuraban numerosas muertes a consecuencia de disputas agrarias.

"En noviembre, un miembro de un sindicato campesino fue detenido sin orden judicial y acusado del asesinato de Pedro Hernández y de las muertes de tres terratenientes ocurridas en 1984. Sin embargo se alegó que le habían obligado a confesar con palizas y casi asfixiándolo".<sup>305</sup>

Durante 1989 el gobierno de México realizó algunas acciones a favor del respeto a los derechos humanos, acciones que quedaron minimizadas ante la cantidad y gravedad de los casos en los que se violaron los derechos de muchos mexicanos.

Entre estas acciones destaca la liberación de varios presos de conciencia, como Israel Gutiérrez y Francisco Urbina Hernández. Ambos habían sido detenidos en 1984 acusados de delitos comunes, pero Amnistía Internacional consideraba posible que habían sido detenidos "a causa de sus actividades políticas no violentas".<sup>306</sup>

En noviembre de 1989 fueron excarcelados centenares de presos, muchos de ellos indígenas, detenidos por disputas relacionadas por la posesión de tierras, así como otros presos encarcelados por delitos cometidos por motivos políticos.

Otra acción a favor del respeto a los derechos humanos, como ya mencionamos en un capítulo anterior, fue la creación en el mes de febrero de la Dirección General de Derechos Humanos, dependiente de la Secretaría de Gobernación. Pero, a pesar de las declaraciones de su director, Luis Ortiz Monasterio, en el sentido de que investigaría todas las denuncias sobre violaciones a los derechos humanos, a final de cuentas esta institución se convirtió "en un elemento más de los esfuerzos de legitimación del Gobierno",<sup>307</sup> porque no logró disminuir la práctica de la tortura y otras violaciones a los derechos humanos, durante su breve periodo de existencia.

---

<sup>304</sup> Amnistía Internacional. Informe 1990. Madrid, EDAI, 1990, p. 222.

<sup>305</sup> Idem.

<sup>306</sup> Ibidem., p. 220.

<sup>307</sup> Informe. Los Derechos Humanos en México durante 1989...., p. 15.

También, en el mes de noviembre el gobierno del Estado de Chihuahua declaró la tortura como "delito estatal, susceptible de ser castigado con penas de prisión que oscilan entre 2 y 10 años."<sup>308</sup>

En este sentido, Amnistía Internacional informó que a finales de 1989 varios agentes de policía habían sido detenidos y acusados de matar a dos hombres en septiembre y octubre, supuestamente mediante torturas.<sup>309</sup>

---

<sup>308</sup> Amnistía Internacional. Informe 1990...., p. 221.

<sup>309</sup> Idem.

### 1.3. SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO EN 1990

Durante todo el año de 1990 ocurrieron numerosos casos de violaciones a los derechos humanos, a pesar de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos el día 6 de junio.

Según las fuentes consultadas, la creación de este organismo no marcó una diferencia sustancial entre el número de casos ocurridos antes y después de su fundación. Por esta razón, el presente apartado incluye información referente a la situación de los derechos humanos en México durante todo el año de 1990.

El Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C., documentó un total de 1,713 casos de violaciones a los derechos humanos ocurridos en México durante este año. De ellos, 753 son de lesión y agresión, 790 detenciones arbitrarias, 13 desapariciones, 85 torturados y 72 asesinados (véase el siguiente cuadro).

TIPO DE REPRESIÓN	SECTORES POR ORDEN DE AFECTACIÓN				TOTAL DE PERSONAS AFECTADAS
	ORG. POLÍTICAS	OBRERO	CAMPESINO	URBANO	
LESIÓN AGRESIÓN	395	144	157	57	753
DETENCIONES	279	350	161	-----	790
DESAPARECIDOS	8	4	1	-----	13
TORTURADOS	24	23	21	17	85
ASESINADOS	45	5	17	5	72

**Fuente:** La situación de los Derechos Humanos en México en 1990. Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C., p. 53.

Según este Centro, los procesos electorales de 1990 resultaron ser "la ocasión privilegiada"<sup>310</sup> -aunque no la única- para cometer violaciones a los derechos civiles y políticos de los ciudadanos.

En este año fue notable la violación de los derechos de quienes reclamaron el respeto a las libertades y garantías constitucionales, el respeto al sufragio, la salvaguarda de la soberanía nacional y la democratización del país.

<sup>310</sup> La situación de los Derechos Humanos en México en 1990. México, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C., p. 6.

"El PRD siguió siendo el blanco preferido de las campañas de desprestigio implementadas por el gobierno, y fue llevado a ser el partido que más lesionados y muertos aportó en los eventos en que se registró violencia política".<sup>311</sup>

Efectivamente, el informe sobre violencia política elaborado por la Secretaría de Derechos Humanos del PRD señala que, de todos los casos registrados entre el segundo semestre de 1988 y el 31 de mayo de 1994, 1990 fue el año donde se registró el mayor número de asesinatos políticos de miembros de este partido: 66 asesinatos (cantidad significativamente mayor si la comparamos con los 12 asesinatos registrados en 1988).

Esta cifra, que es la más alta alcanzada en todo el periodo de estudio de la investigación del PRD, se dio principalmente en el contexto de las elecciones locales de Guerrero y Michoacán, ambos, Estados bastiones de este partido. Véase para ello la siguiente lista:

<b>ASESINATOS POLÍTICOS DE MILITANTES DEL PRD EN 1990</b>			
<b>NOMBRE</b>	<b>LUGAR</b>	<b>FECHA</b>	<b>CAUSA APARENTE DEL HOMICIDIO</b>
1. Roberto Castañeda	Coyuca de Benítez, Gro.	Enero 2	Electoral
2. Bernabé Flores	Coyuca de Benítez, Gro.	Enero 2	Electoral
3. José Manuel Palacios	Coyuca de Benítez, Gro.	Enero 2	Electoral
4. Clemente Ayala	Coyuca de Benítez, Gro.	Enero 2	Electoral
5. Ignacio Hernández B.	Apatzingán, Mich.	Enero 4	Electoral
6. Ignacio Murillo Guzmán	Huandacareo, Mich.	Enero 7	Electoral
7. Adelaido Barrera Sánchez	Tixtla, Gro.	Enero 13	Electoral
8. Ismael Reyes de la Cruz	Tixtla, Gro.	Enero 13	Electoral
9. Antonio Pablo Terrero	Tixtla, Gro.	Enero 13	Electoral
10. Juan Sombrero Nolasco	Amozoc, Pue.	Enero 13	Electoral
11. Gilberto Camacho López	Jacala, Hgo.	Enero 14	Política
12. Porfirio Estrada Hernández	Cuatla, Mor.	Enero 15	Política
13. Salvador González	Jungapeo, Mich.	Enero 19	Electoral
14. Lorenzo Cipriano Chacón	Jungapeo, Mich.	Enero 19	Electoral
15. Santos Hernández G.	Coyuca de Benítez, Gro.	Enero 20	Electoral
16. Ernesto Cambrón García	Apatzingán, Mich.	Enero 21	Electoral

<sup>311</sup> Ibidem, p. 8.

17. Javier Macías Salcedo	Jacona, Mich.	Enero 23	Electoral
18. Manuel Villegas Córdoba	Tacámbaro, Mich.	Enero 25	Electoral
19. Juan Rodríguez	Benito Juárez, Mich.	Febrero 2	Política
20. Armando Gómez	Benito Juárez, Mich.	Febrero 2	Política
21. Margarito López	Benito Juárez, Mich.	Febrero 2	Política
22. Ernesto Molina Alarcón	Chichihualco, Gro.	Febrero 4	Electoral
23. Julián García López	San Pedro Jicayán, Oax.	Febrero 6	Política
24. Gregorio García Antonio	San Pedro Jicayán, Oax.	Febrero 6	Política
25. Silvino Rodríguez Reyes	Donato Guerra, Méx.	Febrero 10	Política
26. Lorenzo Santiago Torres	Tepeji Rodríguez, Pue.	Febrero 22	Política
27. Donaciano Rojas de La Cruz	Acapulco, Gro.	Febrero 27	Electoral
28. Florentino Salmerón	Zihuatanejo, Gro.	Febrero 27	Electoral
29. Leónel Felipe Dorantes	Cruz Grande, Gro.	Marzo 6	Electoral
30. Román de la Cruz Zacapala	Ometepec, Gro.	Marzo 6	Electoral
31. Félix Ventura	Tlacoachistlahuaca, Gro.	Marzo 17	Electoral
32. Teófilo Arellano Campos	Amecac, Pue.	Marzo 26	Electoral
33. Agustín Guevara C.	Benito Juárez, Mich.	Marzo 31	Electoral
34. Ignacio Nava	Tlacoachistlahuaca, Gro.	Abril 4	Electoral
35. Fortino Méndez Romero	Atlixco, Pue.	Abril 21	Política
36. Ismael Méndez Sánchez	Atlixco, Pue.	Abril 21	Política
37. Reveriano Cruz Rojas	Tututepec, Oax.	Abril 23	Social
38. Noel Guízar Galván	Turicato, Mich.	Mayo 14	Política
39. Alberto García S.	Tlacoachistlahuaca, Gro.	Mayo 20	Política
40. Rufino Calvario Simón	Quechultenango, Gro.	Mayo 22	Social
41. Romualdo García Alonso	Amojileca, Gro.	Mayo 28	Social
42. Gonzalo Chantes Fornacio	San Andrés Cholula, Pue.	Mayo 29	Política
43. Heriberto González G.	Tlanicuilulco, Gro.	Junio 15	Social
44. Celio García García	Tlanicuilulco, Gro.	Junio 15	Social
45. Leopoldo Mercado	Chilchota, Mich.	Junio 21	Política
46. Armando Camacho	Jacala, Hgo.	Julio 27	Política
47. Juana Abarca Solorio	Churumuco, Mich.	Julio 28	Electoral
48. Jorge López Méndez	Tlacolula, Oax.	Agosto 9	Electoral
49. Santos Reyes Santiago	Ometepec, Gro.	Agosto 9	Política
50. Aurelia Salinas Santiago	Ometepec, Gro.	Agosto 9	Política
51. José Laureano Valdovinos	Tecpan, Gro.	Agosto 17	Política
52. Bertín Hernández Nava	Ahuacotzingo, Gro.	Septiembre 11	Política
53. Eutimio González	Alcozauca, Gro.	Septiembre 24	Política
54. José Jiménez Nájera	Ometepec, Gro.	Septiembre 25	Política
55. Ramiro Márquez Salas	Jacala, Hgo.	Octubre 12	Política

56. Guillermo Cortez Cortez	Tlaxiaca, Hgo.	Octubre 13	Política
57. Raúl Pineda Cortez	Tetela, Pue.	Octubre 28	Política
58. Agustín Fabela Vaquera	Matamoros, Coah.	Noviembre 3	Electoral
59. Pedro Carbajal M.	Benito Juárez, Mich.	Noviembre 9	Política
60. Baltazar León Mateo	Tlalchapa, Gro.	Noviembre 9	Política
61. José Martínez	Chiautla, Pue.	Noviembre 20	Política
62. Ramiro Agüero Hernández	Gómez Palacio, Dgo.	Diciembre 7	Política
63. Aniceto García	Turicato, Mich.	Diciembre 8	Política
64. Ramón Aguilar	Tejupilco, Méx.	Diciembre 12	Electoral
65. Delfino Alatorre Ríos	Anenecuilco, Mor.	Diciembre 15	Política
66. Rigoberto Tovar Rodríguez	Anenecuilco, Mor.	Diciembre 15	Política

**Fuente:** En Defensa de los Derechos Humanos. Un Sexenio de violencia política. México, Secretaría de Derechos Humanos y Grupo Parlamentario del PRD, 1994, (recuento), s/n.

Amnistía Internacional documentó que entre enero y abril de 1990, al menos 15 personas fueron asesinadas por las fuerzas de seguridad durante las protestas contra la presunta manipulación de los votos.

"Muchas personas fueron detenidas, decenas sufrieron al parecer torturas y malos tratos, y cuatro 'desaparecieron' tras su detención. La mayoría de las víctimas pertenecían a partidos de oposición, principalmente el PRD. Los agentes del gobierno maltrataron, al parecer, a los manifestantes, sobre todo durante los desalojos forzados de activistas que habían ocupado edificios públicos municipales como forma de protesta".<sup>312</sup>

Este organismo internacional afirmó que los más serios abusos de violencia política ocurridos en 1990 tuvieron lugar precisamente en los Estados de Chiapas y Guerrero.

Y en marzo de ese año, al menos 250 agentes de la policía asaltaron la localidad de Ometepec, Guerrero, para desalojar aproximadamente a 50 manifestantes del PRD. De acuerdo con los testimonios recogidos por este organismo, la policía disparó sobre ellos, hiriendo a varios y matando al menos a uno, a Román de la Cruz Zacapela.

"Muchos fueron detenidos por cortos periodos, durante los cuales fueron, al parecer, torturados. Se informó que Vicente de Jesús, Miguel Silverio, Daniel Alvarez y Andrés de la Cruz Zacapela habían desaparecido tras su detención".<sup>313</sup>

<sup>312</sup> Amnistía Internacional. Informe 1991. Madrid, 1991, p. 222.

<sup>313</sup> Idem.



Amnistía Internacional sostiene que, a pesar de las denuncias formales presentadas por parte de las víctimas y sus familiares, no se inició ningún proceso contra los responsables.

Cabe señalar como una mención especial el siguiente caso, también relacionado con los derechos políticos: tras haber investigado las denuncias sobre fraude electoral de años anteriores, en mayo de 1990 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en un caso sin precedentes, envió una serie de recomendaciones al Gobierno de México en las que le pedía respetar plenamente los derechos políticos de sus ciudadanos.

La CIDH, órgano del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, emitió el 17 de mayo de 1990 su resolución número 01/90 referente a los casos 9768, 9780 y 9828.

El primer caso se refería al proceso electoral llevado a cabo para elegir diputados en el Estado de Chihuahua el 7 de julio de 1985; el segundo caso, era referente a las elecciones municipales de la capital del Estado de Durango del 6 de julio de 1986; y, el último, era relacionado a las elecciones para gobernador en el Estado de Chihuahua el mismo 6 de julio de 1986.

En todos estos casos, los reclamantes eran miembros del Partido Acción Nacional (PAN) y acusaban de irregularidades electorales a miembros del oficialista Partido Revolucionario Institucional (PRI).

En los primeros dos casos, las irregularidades consistían en la falsificación de los originales y de algunas copias de las actas de escrutinio y computación de la elección y en la falsificación de las planillas de registro de voto de varias casillas electorales.

Pero las irregularidades más serias se referían al último caso, al de la elección a gobernador de Chihuahua:

"Las irregularidades de hecho denunciadas en el caso 9829 son más graves y trascendentes pues se objetan... diversos hechos durante la campaña electoral --empleo de fondos y otros recursos públicos, presiones para coartar la libertad de expresión, eliminación de personas de los padrones electorales, empadronamiento de personas inexistentes, creación y cancelación arbitraria de casillas electorales- - y durante el acto eleccionario - -rellenado de urnas; apertura anticipada de casillas electorales; cambio de ubicación de casillas electorales; negativa a reconocer a representantes de partidos de oposición; fuerte presencia de militares y policías en el día de la elección cuyo control fue asumido por el Gobernador del Estado y por el Presidente de la Comisión Estatal Electoral, ambos del PRI, encargados de la custodia del proceso y de las urnas- -. Toda

esta manipulación, según el reclamante, condujo a un fraude masivo en el momento posterior al acto electoral al producirse el recuento de los votos".<sup>314</sup>

Como resultado de esta investigación, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomendó al Gobierno de México "cumplir a cabalidad con la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos políticos y a la protección judicial, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1.1 de la Convención Americana".<sup>315</sup>

En cuanto a la violación de derechos humanos ocurrida en 1990 en el área rural, las organizaciones defensoras de estos derechos, consultadas, señalan que centenares de personas fueron arbitrariamente detenidas y maltratadas durante desalojos forzados de campesinos por las fuerzas de seguridad, usualmente ayudados por terratenientes de la localidad y pistoleros.

En el Estado de Chiapas, en el mes de abril, "agentes de la policía y unos pistoleros"<sup>316</sup> desalojaron por la fuerza a más de 100 familias campesinas de las comunidades de Paso Achiote, Unión y Progreso y Emiliano Zapata, las cuales se habían apoderado de unas tierras comunales que las autoridades les habían prometido. Hombres, mujeres y niños fueron detenidos y decenas sufrieron maltratos y agresiones (14 de ellos permanecieron detenidos hasta el mes de septiembre).

Casos de desalojos violentos contra campesinos indígenas también fueron documentados por el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, O.P., A.C.

Tal es el caso del desalojo ocurrido el 14 de marzo en el municipio de Chalam del Carmen, Municipio de Ocosingo, Chiapas.

Ese día, a las 5 de la mañana "600 elementos de las policías de Seguridad Pública y Judicial del Estado, encabezados por los terratenientes de la región"<sup>317</sup>, desalojaron a 74 familias de tzeltales del rancho San Agustín. En este operativo los terratenientes, protegidos por los policías, saquearon y destruyeron viviendas, golpearon a algunos hombres y mujeres y aprehendieron a 10 campesinos (5 hombres y 5 mujeres) quienes fueron trasladados a la cárcel de Ocosingo. De ahí fueron llevados posteriormente a la cárcel de Palenque, lugar en el que fueron golpeados y torturados (agua mineral en la nariz, toques eléctricos en los testículos y en el ombligo). Les hicieron poner su huella digital en un documento del cual no sabían su contenido, pues eran analfabetas. Luego los trasladaron de nuevo a la cárcel de Ocosingo.

---

<sup>314</sup> "Resolución No. 01/90. Casos 9768, 9780 y 9828 (México), 17 de mayo de 1990". CIDH, OEA. <http://www.cidh.org/annualrep/89.90span/Cap3d.htm>, p. 3.

<sup>315</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>316</sup> *Amnistía Internacional. Informe 1991*. Madrid, EDAI, 1991, p. 222.

<sup>317</sup> "Informe sobre los Derechos Humanos en México. Periodo: diciembre 1989 - Noviembre 1990". *Revista Justicia y Paz. Información y análisis sobre Derechos Humanos en México, Centroamérica y el Caribe*. Año VI, enero-marzo, No. 21, Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria O.P.", A.C., 1991, p. 173.

"El día 13 de abril fueron puestos en libertad bajo fianza, condicionándolos a firmar cada semana en la capital del Estado, Tuxtla Gutiérrez. La primera semana no asistieron, pues estuvieron internados en la clínica de Altamirano, debido a los golpes recibidos. Argumentan que no tienen posibilidades de viajar a Tuxtla Gutiérrez debido a sus escasos recursos económicos".<sup>318</sup>

Amnistía Internacional también informó que durante el año de 1990 la tortura continuó siendo utilizada frecuentemente en todo el país por los representantes de la ley, particularmente por la policía judicial federal y de los Estados, como método para extraer confesiones a los detenidos, y estas declaraciones siguieron aceptándose como prueba legal en los juicios.

Los métodos de tortura de los casos que logró registrar incluyeron palizas, descargas eléctricas, semiasfixia en el agua o cubriendo la cabeza de la víctima con una bolsa de plástico, introducción forzada de agua carbonatada con pimienta de chile en la nariz y tortura psicológica.

Asimismo, este organismo también recibió informes de multitud de casos de tortura realizados en el contexto de operaciones de la policía judicial federal destinados a prevenir el cultivo y tráfico de drogas.

Por ejemplo, en el mes de marzo Rubén Oropeza Hurtado fue detenido en la ciudad de Tijuana por la policía judicial federal. Fue presuntamente forzado a confesar bajo tortura sobre delitos de drogas y se le denegó tratamiento médico adecuado; en octubre murió como "resultado aparente de las palizas recibidas durante su detención".<sup>319</sup>

Un caso similar tuvo lugar en el mismo mes de octubre, donde Pedro Yescas Martínez también murió 5 días después de su detención en la ciudad de Durango, al parecer consecuencia de las torturas infligidas por la policía judicial federal. Al igual que en el caso de Rubén Oropeza, los responsables nunca fueron entregados a la justicia.

En abril de 1990, el Centro Bi-Nacional de Derechos Humanos registró 76 denuncias bien documentadas contra el sistema de justicia de menores de Tijuana, debido a que niños y jóvenes habían sido torturados y maltratados por las fuerzas de seguridad. A finales del año aún no se tenía constancia de que se hubiera iniciado alguna investigación de estas denuncias.

---

<sup>318</sup> Idem.

<sup>319</sup> Amnistía Internacional. Informe 1991..., p. 222.

Uno de los casos más graves de tortura tuvo lugar en el mes de mayo de ese mismo año, cuando Salomón Mendoza Barajas, alcalde de Aguililla, Michoacán, y miembro del PRD, fue detenido y torturado por un escuadrón antinarcóticos de la policía judicial federal, por haber denunciado los hostigamientos, detenciones arbitrarias y malos tratos que se infligían a los residentes de la localidad.

En el tiempo que estuvo bajo custodia, estuvo sujeto a semiasfixia y a castigos corporales para forzarlo a confesar un asesinato y la posesión de drogas. También se le denegó un adecuado tratamiento médico, lo que tuvo como resultado su incapacidad permanente.

Los delegados de Amnistía Internacional que visitaron México en mayo de 1990, entrevistaron y sometieron a Salomón Mendoza a un examen médico cuyas conclusiones resultaron congruentes con las torturas que denunció:

"Según el médico que lo examinó, Salomón Mendoza Barajas sufría una reducción de la motricidad del hombro derecho y dolor agudo crónico en el mismo a consecuencia de un traumatismo causado por un instrumento contundente; una ligera parálisis de las extremidades inferiores congruente con lesiones en la parte inferior de la columna vertebral; y cicatrices recientes en la parte superior de la nariz, así como otras en la muñeca izquierda causadas con toda probabilidad por lesiones abrasivas".<sup>320</sup>

En el mes de diciembre, Salomón Mendoza y Javier Rosiles Martínez fueron liberados, cuando la Procuraduría General de la República retiró los cargos contra ellos. Sin embargo, otros residentes de Aguililla continuaron en prisión y nunca se castigó a los agentes responsables de los abusos.

Ahora bien, a diferencia del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C. que registró 13 casos de desapariciones, Amnistía Internacional informó de sólo 6 casos denunciados en 1990.

Entre ellos, destaca el secuestro y asesinato de 4 miembros de la familia Quijano: Francisco Quijano García, el padre, y sus tres hijos Héctor, Jaime y Erik Quijano Santoyo.

Los tres hermanos fueron ejecutados extrajudicialmente en enero de 1990, por un escuadrón antinarcóticos, a pesar de que en el momento de su detención se encontraban desarmados y ya se habían entregado pacíficamente a las autoridades.

---

<sup>320</sup> Amnistía Internacional. México, tortura e impunidad. Madrid, EDAI, 1991, p. 15.

"El mismo escuadrón también había torturado a Héctor García [Héctor Ignacio Quijano Santoyo] en las celdas de la Procuraduría General de la República antes de conducirlo al lugar de la matanza".<sup>321</sup>

El 19 de enero de 1990, Francisco Quijano García, quien también había sido secuestrado y torturado por policías antinarcóticos, fue puesto en libertad sin cargos (después de haber estado desaparecido durante 6 días) e inmediatamente denunció ante las autoridades la muerte de sus tres hijos.

Entre enero y junio de 1990 Francisco Quijano denunció haber recibido varias amenazas de muerte por teléfono y de personas que lo abordaban en la calle, hasta que finalmente fue secuestrado el 21 de junio en la Ciudad de México. Su cuerpo fue encontrado por la Procuraduría General de la República del Distrito Federal hasta marzo de 1991.

Según esta institución, Francisco Quijano había sido asesinado el mismo día que desapareció, a manos de un socio que había sido detenido el 12 de marzo de 1991 y que había confesado ser autor del asesinato. Sin embargo, dos días después de su detención, "el presunto culpable declaró ante el juez que había confesado bajo coacción".<sup>322</sup>

El 22 de febrero de 1990, elementos de la Policía Judicial Federal arrestaron al abogado mexicano Jesús A. Güemes Castro junto con los venezolanos Julio Zuate Perasaque, José Amaury Glaciano y José Vladimir Arzeola. El 11 de marzo aparecieron sus cuerpos, torturados y acribillados, en una fosa poco profunda.

"En respuesta a las preguntas del Ministerio de Relaciones Exteriores venezolano, las autoridades mexicanas confirmaron en un principio, y luego lo negaron, que los tres venezolanos habían estado detenidos en la Procuraduría General de la República bajo cargos de contrabando de armas".<sup>323</sup>

Unos días después fue arrestado Adolfo Lugo Cárdenas como supuesto partícipe de los asesinatos; en su audiencia, el detenido declaró haber sido torturado y forzado a confesar la supuesta participación, y que sólo había conducido uno de los vehículos en que fueron secuestrados los venezolanos. A final de cuentas, Lugo Cárdenas sólo fue sentenciado por posesión de marihuana.

Este caso de secuestro, tortura y asesinato fue después investigado por la abogada Norma Corona Sapién, cofundadora de la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Sinaloa, profesora de la Universidad Autónoma de Sinaloa y presidenta también de la Asociación de Abogados "Clemente Vizcarra Franco".

---

<sup>321</sup> Amnistía Internacional. Informe 1991..., p. 223.

<sup>322</sup> Amnistía Internacional. México, tortura e impunidad..., p. 39.

<sup>323</sup> Amnistía Internacional. Informe 1991..., p. 223

Norma Corona acusó a miembros de la policía judicial federal de ser responsables de los homicidios de Güémez Castro y de los tres venezolanos. También los acusó de actuar bajo las órdenes de Luis "El Güero" Palmas, connotado narcotraficante del Estado de Sinaloa.

Antes de su asesinato, la defensora de derechos humanos recibió varias amenazas de muerte.

"A las 19:30 horas del 21 de mayo de 1990, Norma Corona murió asesinada: a dos cuadras de la Universidad, ubicada en el centro de Culiacán, tres hombres que viajaban en una camioneta Chevrolet Cheyenn color azul, sin placas (según relatos de testigos), le hicieron tres disparos con pistolas calibre 45".<sup>324</sup>

El Gobierno federal estableció una comisión de investigación sobre el asesinato de la abogada y 5 personas presuntamente responsables de su muerte fueron detenidas y acusadas, incluidos dos ex-agentes de la policía judicial federal.

A pesar de estos resultados, las organizaciones locales de derechos humanos mostraron su inconformidad, al considerar que el caso no había sido plenamente aclarado y continuaron haciendo llamamientos a ulteriores investigaciones que no se realizaron.

A manera de conclusión, podemos decir que tal y como quedó demostrado, durante todo el año de 1990 ocurrieron numerosas y variadas violaciones a los derechos humanos, antes y después de la creación de la CNDH.

---

<sup>324</sup> Americas Watch. Op. cit., p. 35.

## 2. LA CREACIÓN DE LA CNDH

---

### 2.1. Crónica de la creación

El día 6 de junio de 1990, poco después del asesinato de la defensora de derechos humanos Norma Corona Sapién, Carlos Salinas de Gortari anunció la creación por decreto presidencial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Ese mismo día, y en forma por demás apresurada, presentó formalmente a los miembros de esta Comisión, en el Patio de Honor del Palacio Nacional, en una ceremonia a la que asistió su gabinete en pleno, los gobernadores y procuradores de justicia de todos los Estados, senadores, diputados, miembros del cuerpo diplomático y algunos invitados más.

En esta ceremonia, el presidente Carlos Salinas afirmó que la primera obligación del Gobierno ante la sociedad es la protección de los derechos humanos:

"Que no quepa duda: la línea política del gobierno de la República es defender los derechos humanos y sancionar a quien los lastime; es acabar tajantemente con toda forma de impunidad. México, el gobierno, no convalida ninguna violación a las libertades que consagra la Constitución".<sup>325</sup>

La Comisión Nacional de Derechos Humanos quedó presidida por el exrector de la Universidad Nacional Autónoma de México y ministro de la Suprema Corte de Justicia con licencia, Jorge Carpizo Mc Gregor, quien contará con el apoyo de un Consejo Ciudadano\* integrado por personajes de reconocida trayectoria: el destacado escritor Carlos Fuentes; el rector de la Universidad Iberoamericana, el jesuita Carlos Escandón Domínguez; el escritor y periodista Héctor Aguilar Camín; el líder de la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas, Javier Gil Castañeda; el director del periódico La Jornada y miembro de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, Carlos Payán Verver;

---

<sup>325</sup> "Obligación, proteger los derechos humanos: Salinas". *La Jornada*, México, Jueves 7 de junio de 1990, p. 8.

\* Según el propio presidente Salinas, la creación del Consejo Ciudadano como órgano deliberativo "fue una aportación de México a la cultura jurídica del ombudsman". Carlos Salinas de Gortari. *México, un paso difícil a la modernidad*. Barcelona, Plaza y Janés Editores, 2000, p. 334.

el rector de la Universidad de Veracruz y experto en cuestiones judiciales, Salvador Valencia; Guillermo Bonfil Batalla, exvicepresidente de la Academia; Rodolfo Stavenhagen, presidente en turno de la misma Academia y miembro del Consejo Directivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, con sede en Costa Rica, y Oscar González César, con experiencia en la asistencia a refugiados.

Al instalar el nuevo organismo, Carlos Salinas afirmó que la convivencia de los mexicanos es inconcebible sin el respeto general, público y efectivo de los derechos humanos que otorga la Constitución.

También señaló que "el gobierno no estará dispuesto a solapar abusos, torpezas o excesos de los servidores públicos"<sup>326</sup> y pidió a la nueva comisión que pusiera especial atención en las investigaciones referentes al asesinato de la sinaloense Norma Corona Sapién, porque, a decir del propio presidente, fue "un crimen aberrante, que no puede quedar impune".<sup>327</sup>

Afirmó también que la CNDH es un nuevo instrumento de la sociedad y del gobierno para que impere siempre el estado de derecho en todo el territorio nacional.

También aseguró que el gobierno no defenderá cacicazgos ni intereses particulares que pretendan colocarse por encima del estado de derecho.

En relación a las violaciones de derechos humanos que se cometen en México bajo pretexto del combate al narcotráfico, señaló que frente a este mal se usará toda la fuerza del Estado, pero no se creará una amenaza mayor en los órganos encargados de combatirlo:

"Que quede claro, advirtió, no permitiremos que la fuerza pública afecte las libertades y los derechos en la guerra contra el enemigo común que es el traficante de drogas... En este combate no vamos a crear otra amenaza mayor al interior del Estado o en parte alguna de la sociedad; no consentiremos nunca que para hacer acatar la ley se viole la misma".<sup>328</sup>

En esa misma reunión, Fernando Gutiérrez Barrios, el secretario de Gobernación afirmó que el Estado mexicano tiene la responsabilidad de cuidar el orden, la paz, la seguridad, la estabilidad y la tranquilidad social del país, salvaguardando el ejercicio de las garantías individuales y la plena vigencia del estado de derecho y del principio de legalidad.

También señaló que la indiferencia ante las violaciones de los derechos humanos aísla al Estado de la sociedad civil, provoca hostilidad y descontento. En cambio, la rápida

---

<sup>326</sup> "Obligación: proteger los derechos humanos...", p.8.

<sup>327</sup> Idem.

<sup>328</sup> "CSG: no más impunidad a los excesos de los funcionarios". El Universal, México, Jueves 7 de Junio de 1990, p. 11.



atención de todo lo que signifique quebrantamiento de la ley, es una necesidad inaplazable del quehacer público.

"Nada corrompe más las relaciones entre gobernantes y gobernados como una administración tardía y parcial de la justicia. La razón de estado se debilita con la impunidad y se fortalece con el derecho".<sup>329</sup>

El secretario de Gobernación agregó que por ello precisamente, el presidente ha creado la Comisión Nacional de Derechos Humanos, "con el fin expreso de hacer prevalecer la justicia y la ley sobre la arbitrariedad y la violencia".<sup>330</sup>

Por su parte, Jorge Carpizo Mc Gregor al asumir la presidencia de la CNDH afirmó que su principal responsabilidad será que ninguna posible violación de los derechos humanos quede impune.

"En esta finalidad no nos detendrán influencias políticas, sociales o económicas. Nadie, absolutamente nadie, está encima de la ley. Nadie puede ser impune si delinque. Violación a los derechos humanos que no es resarcida, debilita el pacto social y jurídico sobre el cual se apoya la sociedad mexicana. La violación de un derecho humano a una persona ofende a toda la sociedad".<sup>331</sup>

Carpizo informó que la nueva comisión incorpora, en calidad de Secretaría Técnica, a la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación -cuyo titular es Luis Ortiz Monasterio- y que su acción se dirigirá sobre todo a tres grandes vertientes:

La primera, de carácter preventivo, implica una mayor difusión acerca de lo que significan los derechos humanos y en qué consiste su protección.

"Para ello, dijo, se crearán programas en los medios masivos de comunicación, se impulsarán publicaciones y se fomentará la difusión de alto nivel por medio de eventos académicos y de divulgación".<sup>332</sup>

La segunda, consiste en representar al gobierno federal en organismos nacionales e internacionales sobre derechos humanos, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Y, la tercera vertiente, es evitar que ninguna violación a los derechos humanos quede impune. Según Carpizo, el Estado mexicano no puede permitir que los agentes

---

<sup>329</sup> "Obligación, proteger los derechos humanos...", Ibidem.

<sup>330</sup> "CSG: no más impunidad...", Ibidem.

<sup>331</sup> "Preservar el principio de legalidad, tarea del Estado: Gutiérrez Barrios". La Jornada, Ibidem.

<sup>332</sup> Idem.

sociales y servidores públicos, de todas las jerarquías, en lugar de que sus actos estén regidos por la norma jurídica y el afán de servicio, puedan caer en arbitrariedades y violaciones a los derechos de quienes por ley están obligados a proteger: "todo servidor público, al tomar posesión de su cargo, jura cumplir y hacer cumplir la Constitución. En consecuencia, tiene que hacer honor a este juramento del más elevado sentido cívico y ético".<sup>333</sup>

---

<sup>333</sup> Idem.

## **2.2. El decreto de creación**

El 5 de junio de 1990 el presidente Carlos Salinas de Gortari expidió el decreto de creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

En el decreto de ocho artículos se afirma que "la definición de políticas en materia de derechos humanos se encuentra históricamente contenida en nuestra Constitución, como garantías individuales y garantías sociales"<sup>334</sup>, y que la observancia de las políticas encaminadas al cumplimiento de los derechos humanos requiere de la atención y respuesta al más alto nivel de Gobierno. Por esta razón, el Ejecutivo Federal "en ejercicio de la facultad que le confiere el Artículo 89, Fracción I de la Constitución, y con fundamento en los Artículos 17 y 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal",<sup>335</sup> considera conveniente crear un órgano desconcentrado adscrito al ámbito de competencia de la Secretaría de Gobernación con atribuciones en materia de derechos humanos.

El artículo primero, señala que se crea la CNDH como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, adscrita directamente al titular de esta dependencia.

El segundo artículo define a la CNDH como el órgano oficial responsable de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa a los derechos humanos, y por ello, es la institución encargada de instrumentar los mecanismos necesarios de prevención, atención y coordinación que garanticen la salvaguarda de los derechos humanos de los mexicanos y de los extranjeros que viven en el país.

El artículo tercero describe las atribuciones de la CNDH:

I. Proponer la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos;

II. Establecer los mecanismos de coordinación que aseguren la adecuada ejecución de la política nacional de respeto y defensa a los derechos humanos;

III. Elaborar y ejecutar los programas de atención y seguimiento a los reclamos sociales sobre derechos humanos;

---

<sup>334</sup> "06-06-90. Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación". Diario Oficial de la Federación 1990, [www.legatek.com](http://www.legatek.com), p. 1.

<sup>335</sup> Idem.

IV. Elaborar y proponer programas preventivos en materia de derechos humanos, en los ámbitos jurídico, educativo y cultural para la Administración Pública Federal;

V. Representar al Gobierno Federal ante los organismos nacionales y en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, ante los internacionales, en cuestiones relacionadas con la promoción y defensa de los derechos humanos;

VI. Formular programas y proponer acciones que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenios y acuerdos internacionales asignados por nuestro país"<sup>336</sup>.

Los artículos cuarto y quinto señalan que la CNDH estará a cargo de un presidente nombrado por el Ejecutivo Federal, con las siguientes facultades:

I. Ejercer las atribuciones dadas a la CNDH.

II. Coordinar los trabajos de la Comisión y de su Consejo Ciudadano.

III. Instrumentar, ejecutar y vigilar la aplicación de las políticas de respeto a los derechos humanos.

IV. Definir las políticas y lineamientos para la coordinación con las instancias y organismos nacionales e internacionales relacionados con los derechos humanos.

V. Informar al Presidente de la República sobre el desempeño de la Comisión, y sobre el resultado de las acciones de protección de los derechos humanos en el país.

VI. Solicitar a cualquier autoridad del país la información necesaria sobre posibles violaciones a los derechos humanos.

VII. Hacer las recomendaciones y observaciones que resulten pertinentes a las autoridades administrativas del país sobre violaciones a los derechos humanos.

VIII. Realizar las funciones que le confieran otras disposiciones legales y reglamentarias.

El artículo sexto describe las características y funciones del Consejo Ciudadano, el cual estará integrado por personas de reconocido prestigio en la sociedad y por servidores públicos. Todos los miembros del Consejo serán nombrados por el Ejecutivo Federal y su cargo será honorario.

"El Consejo será un cuerpo colegiado de examen y opinión de la problemática del respeto y defensa de los derechos humanos en el país y de los mexicanos en el extranjero, con el propósito de proponer al Presidente de la Comisión las directrices y lineamientos que se estimen pertinentes para su adecuada prevención y tutela".<sup>337</sup>

---

<sup>336</sup> Ibidem, p. 1-2.

<sup>337</sup> Idem.

Para apoyarlo en la realización de sus funciones, el Consejo contará con un Secretario Técnico, también designado por el Presidente de la República.

El artículo séptimo señala que el presidente de la CNDH se auxiliará de un Secretario Ejecutivo, que tendrá como funciones:

I. Someter a la consideración del presidente de la Comisión los programas de trabajo del órgano.

II. Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos que dicte dicho presidente, así como a los que emanen del Consejo.

III. Proponer los mecanismos y procedimientos que resulten necesarios para la adecuada coordinación entre la CNDH con los poderes y los diferentes órdenes de gobierno.

IV. Realizar las demás funciones que el señale el presidente de la Comisión.

El artículo octavo menciona que la CNDH contará además con un visitador que dependerá directamente del presidente de la Comisión. Sus funciones serán las siguientes:

I. promover y fortalecer las relaciones de la Comisión con organismos públicos, sociales y privados, nacionales e internacionales.

II. Diseñar, proponer y desarrollar canales de comunicación y colaboración de la CNDH con la sociedad, en las tareas de respeto y defensa de los derechos humanos.

III. Representar al presidente de la Comisión en todos aquellos actos relacionados con el desahogo de las funciones del organismo.

IV. Denunciar ante las autoridades competentes los actos de que conozca que puedan constituir violaciones a los derechos humanos.

V. Realizar las demás funciones que le recomiende expresamente el presidente de la Comisión.

Finalmente, el decreto de creación de la CNDH contiene cuatro artículos transitorios.

El primero, señala que el decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación (lo cual tuvo lugar el 6 de junio de 1990).

El segundo, reforma el Artículo 2º. del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación; y el tercero, deroga el Artículo 15 de dicho reglamento.

Por último, el cuarto artículo transitorio señala que los recursos con los que contaba la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, pasarán ahora a formar parte de la CNDH.

### **2.3. Las razones del Presidente Salinas**

Varios años después de concluir su periodo presidencial, Carlos Salinas de Gortari hizo algunas precisiones en torno a la creación de la CNDH, en su libro: México, un paso difícil a la modernidad.

Según el propio ex-mandatario, como presidente siempre tuvo la convicción de que el respeto a la dignidad humana era una "precondición indispensable"<sup>338</sup> para lograr el avance democrático del país, y en este sentido, la CNDH se convirtió en el instrumento adecuado para garantizar el respeto a los derechos fundamentales y el fortalecimiento del estado de derecho.

"La CNDH se convirtió en una institución indispensable para el desarrollo democrático del país y para el fortalecimiento de la sociedad civil. Su creación y puesta en marcha respondió claramente a los propósitos del liberalismo social".<sup>339</sup>

Según Salinas de Gortari, el *liberalismo social* fue adoptado por su gobierno como ideario y programa nacional en oposición al neoliberalismo y al populismo, porque estaba vinculado con la soberanía, la democracia, la justicia social y el crecimiento económico del país.

El *liberalismo social* buscaba terminar con la presencia excesiva del Estado en la sociedad, y con todos los vicios y componendas que esta relación significaba. Su objetivo principal era lograr mayor legitimidad para el Estado, liberando a las fuerzas sociales del control de éste:

"Fue a partir de dicho ideario que mi gobierno procedió a la reforma del Estado, la negociación de acuerdos comerciales, la reforma del campo y la educativa, la defensa de los derechos humanos y de las libertades religiosas, la privatización y la desregulación. Asimismo, como parte esencial del proyecto contenido en ese ideario, el gobierno promovió iniciativas sociales independientes, sobre todo a través del programa de Solidaridad. Para el éxito de la práctica del liberalismo social fue determinante establecer la distinción entre fuerzas sociales y autoridad estatal, entre liberalismo social, populismo y neoliberalismo".<sup>340</sup>

---

<sup>338</sup> Carlos Salinas de Gortari. Op. cit., p. 327.

<sup>339</sup> Ibidem, p. 336.

<sup>340</sup> Ibidem, p. 310.

De acuerdo con su propio testimonio, Salinas de Gortari tuvo que enfrentar durante su mandato una dura batalla en contra de aquellos "grupos tradicionales",<sup>341</sup> de gran poder político y económico, que sacaban ventaja de las fuerzas de seguridad vinculadas a la procuración de justicia, y que se oponían al avance democrático del país.

Conforme avanzaba su periodo presidencial, se acentuaban las diferencias entre lo que informaban los responsables oficiales de la procuración de justicia y las denuncias que señalaban las organizaciones no gubernamentales (ONG's), nacionales e internacionales, vinculadas a la defensa de los derechos humanos.

"En 1986, dos años antes de que iniciara mi gobierno, Amnistía Internacional publicó una carta en el New York Times acerca de la situación de los derechos humanos en México; abundaban los casos de tortura y desapariciones, detenciones arbitrarias y malos tratos a los prisioneros... En la opinión de ese organismo, México ocupaba el segundo lugar en el hemisferio como violador de derechos humanos, sólo después de Chile en la época de Pinochet. La Procuraduría General de la República tenía una pésima reputación. En 1988, un comité de abogados de Minesota (Minnesota Lawyers International Human Rights Committee) estableció el primer programa sobre el tema dedicado a México. Para 1989, ya en marcha mi gobierno, Americas Watch empezó su labor de observación sobre nuestro país".<sup>342</sup>

A pesar de los reclamos de las ONG's mexicanas y los señalamientos internacionales, Salinas reconoce que el rechazo tenaz a la creación de un órgano específico de defensa de los derechos humanos "provenía de la Procuraduría General de la República".<sup>343</sup>

Porque para esta institución todo lo relacionado con los derechos humanos estaba cubierto en el capítulo sobre garantías individuales de la Constitución. Además, la creación de un organismo oficial defensor de los derechos humanos iba a provocar un enfrentamiento directo con los comandantes y agentes de las policías judiciales.

Pero, lo que "convenció"<sup>344</sup> al presidente Salinas de la necesidad impostergable de crear una comisión responsable de la defensa de los derechos humanos, fue el asesinato de la abogada sinaloense Norma Corona Sapién, ocurrido el 21 de mayo de 1990, tras haber acusado a varios miembros de la Policía Judicial Federal de actuar en complicidad con narcotraficantes.

---

<sup>341</sup> Ibidem, p. 327.

<sup>342</sup> Ibidem, p. 328.

<sup>343</sup> Idem.

<sup>344</sup> Idem.

Carlos Salinas mostró especial interés por el caso de Norma Corona, tanto que, incluso, al recordar la ceremonia de creación de la CNDH (el 6 de junio de 1990), reconoció después en su libro que el organismo surgió "con la intención fundamental de esclarecer la muerte de Norma Corona y, al mismo tiempo, con el proyecto de acabar con las violaciones a los derechos humanos en el país".<sup>345</sup>

Según el ex-mandatario, con la creación de este organismo el Gobierno respondía a un sentido reclamo de los mexicanos y se abría un nuevo espacio de participación para la sociedad civil.

"Sin duda, la Comisión desencadenaría una verdadera energía social y una transformación muy importante en las relaciones entre la sociedad y el Estado. La existencia de la CNDH era indispensable si queríamos marchar en la dirección del respeto a la dignidad del ser humano y construir un elemento esencial en el proceso democrático del país".<sup>346</sup>

---

<sup>345</sup> Ibidem, p. 329.

<sup>346</sup> Idem.



## 2.4. La versión de las ONG's

La creación de la CNDH realizada por decreto presidencial el 6 de junio de 1990, generó una gran variedad de opiniones entre personajes y grupos destacados de la opinión pública nacional, así como también entre organizaciones no gubernamentales defensoras de los derechos humanos, tanto nacionales como extranjeras.

Por ejemplo, el luchador social Heberto Castillo mostró un ánimo moderado en torno a la creación de este organismo.

Afirmó que la comisión fue creada "como producto de la presión y los empeños de muchos mexicanos que han exigido respeto a los derechos humanos".<sup>347</sup>

También señaló que, posiblemente, otra de las razones haya sido la de mejorar la imagen del Secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios; es decir, lavar su imagen de represor y convertirlo en defensor de las causas justas. Como la CNDH quedaría como un organismo dependiente de dicha secretaría, irónicamente la comisión de derechos humanos quedaría bajo el mando del propio Gutiérrez Barrios quien, durante casi toda su vida política se ha encargado "de perseguir, encarcelar y desaparecer ciudadanos disidentes del Gobierno".<sup>348</sup>

Por su parte, Rodolfo Stavenhagen considera favorable la creación de la CNDH como un organismo desconcentrado del Estado para la defensa de los derechos humanos, y asegura que su creación "responde, sin duda, al creciente reclamo de la sociedad civil en torno a la persistencia y recurrencia de serias violaciones a los derechos humanos en México".<sup>349</sup>

Stavenhagen termina su artículo sugiriendo que, más que criticar la creación de este organismo como un mero intento cosmético del Gobierno de resarcir su imagen, se debe de aprovechar su creación como un importante espacio "para la ventilación objetiva y responsable de la situación de los derechos humanos en México".<sup>350</sup>

---

<sup>347</sup> "Derechos Humanos, Heberto Castillo. El Universal, México, Viernes 8 de junio de 1990, primera sección, p.

7.

<sup>348</sup> Idem.

<sup>349</sup> "¿Qué onda con la Comisión?", Rodolfo Stavenhagen. La Jornada, México, Jueves 14 de junio de 1990, p. 6.

<sup>350</sup> Idem.

Para Sergio Aguayo Quezada la creación de la CNDH fue una buena noticia que hay que tomar con cierta cautela, debido a que existe poca claridad sobre las verdaderas motivaciones que llevaron al Gobierno a tomar esta decisión. Afirma:

"Es posible que la idea se fuera gestando desde hace tiempo, pero la decisión de crear la Comisión se tomó e implementó en unos cuantos días. Los miembros de ésta fueron convocados y convencidos apresuradamente (algunos por teléfono) y el decreto se redactó y medio negoció en unas 48 horas. Volvió a utilizarse el estilo unilateral y apresurado que está siendo característico de este régimen (y que recuerda al echeverriato) y se desecharon otras variantes más lentas, pero también más democráticas".<sup>351</sup>

Por la forma precipitada en que se creó y por los candados que se le impusieron a su independencia -al ser considerada un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, quedó jerárquicamente subordinada a ésta- Aguayo Quezada pone en duda que el interés del presidente Carlos Salinas por los derechos humanos haya sido auténtico y que, posiblemente, la creación de la CNDH responde sólo a "un acto de ilusionismo político"<sup>352</sup> provocado por las circunstancias del momento:

"Pareciera, entonces, ser un ejercicio de relaciones públicas organizado para que el Presidente se la llevara a Washington, tal vez pensando en un antídoto a los informes que se han (y están) preparando en el exterior sobre la situación de los derechos humanos en México".<sup>353</sup>

Por su parte, Luis Javier Garrido considera que a pesar de la creación de la CNDH, no hay que dar mucha credibilidad al espontáneo interés del Gobierno por la situación de los derechos humanos en México; ya que éste siempre había desdeñado los informes de las ONG's nacionales e internacionales preocupadas por este tema.

Según Garrido, al crear la CNDH el gobierno de Carlos Salinas buscó responder únicamente a la crítica que le hizo la prensa norteamericana en torno al caso de Norma Corona:

"El asesinato de la abogada sinaloense Norma Corona Sapién (21 de mayo de 1990), a manos presumiblemente de agentes de la Policía Judicial Federal, dependiente de la Procuraduría General de la República, dependiente del Ejecutivo Federal, no preocupó a nadie del gobierno. La publicación en la revista

---

<sup>351</sup> Idem.

<sup>352</sup> Idem.

<sup>353</sup> Idem.

*Time* (No. 23, Vol. 135, June 4, 1990) de una nota sobre el caso, señalando que las autoridades de México gobiernan 'por el terror', anonadó empero al equipo de colaboradores de Salinas".<sup>354</sup>

Además, afirma que el objetivo del gobierno salinista fue deslindarse de responsabilidades directas sobre la situación que guardan los derechos humanos en México:

"La creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (5 de junio de 1990), en el contexto actual de México de un régimen de partido de Estado que, tanto por su naturaleza como por sus necesidades políticas, viola de manera sistemática los derechos humanos, no parece tratarse, por lo tanto, más que de una nueva y poco afortunada búsqueda de la autoexoneración, tratando de arrojar la culpa de la situación a los responsables de instancias secundarias del poder, sin que tal sea la realidad..."<sup>355</sup>

Con motivo de la creación de la CNDH, algunas de las principales ONG's promotoras de los derechos humanos en México, como el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, de la Diócesis de san Cristóbal de las Casas, Chiapas, el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria A.C. y el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C. -entre otras organizaciones más-, publicaron el 10 de junio de 1990 un desplegado en los principales diarios del país, dirigido a la opinión pública, en el que definían su postura en torno a la creación de dicho organismo gubernamental.

En esta nota, donde aparecen como responsables de la publicación Miguel Concha Malo y Mariclaire Acosta Urquidi, se cuestiona a la CNDH la falta de personalidad propia, de autonomía jurídica y de patrimonio propio (porque de acuerdo al decreto de creación, la CNDH quedó como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, adscrita directamente al titular de esta dependencia).

Según estas organizaciones, la CNDH fue resultado de dos cosas:

1. El vasto movimiento de defensa de los derechos humanos, sostenido organizadamente en las últimas décadas por la sociedad civil; y
2. La creciente desconfianza e incredulidad del pueblo de México y de numerosas instancias internacionales ante el cuadro de reiteradas violaciones a los derechos humanos existente en nuestro país.

---

<sup>354</sup> "Los derechos humanos o los derechos del régimen", Luis Javier Garrido, *La Jornada*, México, Sábado 9 de junio de 1990, p. 11.

<sup>355</sup> Idem.

Pero, a pesar de estas deficiencias, y sin dejarse llevar por "un ingenuo entusiasmo",<sup>356</sup> las ONG's saludaron la creación de la CNDH, esperando que sus merecimientos fueran demostrados posteriormente en los hechos.

También se comprometieron a colaborar con este organismo para dar solución a aquellas denuncias sobre violaciones a los derechos humanos. Asimismo, demandaron de la CNDH plena disposición para colaborar igualmente con ellos.

"... Aprovechamos este medio para demandar un CANAL TRANSPARENTE, CONFIABLE, RESPETUOSO Y EFICIENTE DE COMUNICACIÓN, INFORMACIÓN, DIÁLOGO Y GESTORÍA con este órgano gubernamental, para el mejor cumplimiento de sus objetivos. Asimismo, basados en la legislación nacional e internacional, y en la situación que guarda la observancia de los derechos humanos en el país, demandamos igualmente que la Comisión Nacional de Derechos Humanos ACTÚE CON UN CRITERIO AMPLIO E INCORPORA EN SUS TAREAS A LA TOTALIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS, tal y como están definidos en las convenciones y pactos suscritos por el Estado Mexicano".<sup>357</sup>

Por su parte, Rosario Ibarra de Piedra, a nombre de su organización Eureka (Comité Pro-Defensa de Presos, Perseguidos, Desaparecidos y Exiliados Políticos de México), también en un desplegado periodístico definió la postura de su organización en torno a la creación de la CNDH.

Señaló que este organismo constituye una más de las contradicciones del Gobierno Federal en materia de derechos humanos, porque "a la par que se habla en todos los tonos del estado de derecho, del respeto a los derechos humanos y a las garantías constitucionales, en la práctica de la vida política y social cotidiana, se mantiene la constante violación de los mismos".<sup>358</sup> Y, aunque ahora el Gobierno quiera erigirse como el principal defensor de estos derechos, "se sabe que la mayoría de estas violaciones, las más graves y persistentes son llevadas a cabo por agentes estatales, por los representantes del poder público, para ser precisos".<sup>359</sup>

Según el grupo Eureka, el Gobierno Federal intentó infructuosamente la creación de la CNDH como parte de la respuesta que les había prometido en torno al problema de los

---

<sup>356</sup> "A la opinión pública". La Jornada, México, Lunes 11 de junio de 1990, p. 10.

<sup>357</sup> Idem.

<sup>358</sup> "Al pueblo de México, a la opinión pública internacional", El Universal, México, Viernes 8 de junio de 1990, p. 21.

<sup>359</sup> Idem.

desaparecidos (razón por la que Rosario Ibarra aceptó asistir a la ceremonia de instalación de dicho organismo). Sin embargo, a la hora de los hechos, hubo dos grandes ausentes en el discurso presidencial: la tortura y los desaparecidos.

Por esta razón, su grupo de derechos humanos guarda ciertas reservas en torno a la labor de la CNDH.

"En Eureka no aceptaremos que la creación de la Comisión de Derechos Humanos sea un elefante blanco que pretenda desviar la responsabilidad oficial en el asunto de los desaparecidos. La Comisión, pese a la composición del Consejo Consultivo, no es un organismo de la sociedad civil para vigilar al Estado. Está diseñada como parte oficial de la estructura del gobierno. Si bien es cierto que cuenta con la colaboración de personalidades ajenas al ámbito represivo del Estado, también lo es que éstas son ajenas a los mecanismos de decisión de poder".<sup>360</sup>

El día de la instalación de la CNDH, Rosario Ibarra afirmó que con la creación de este organismo, el Presidente Carlos Salinas asumió un compromiso muy fuerte ante la nación, porque se está jugando su credibilidad en esta materia y "el descrédito será mayor si no cumple con lo que ofreció".<sup>361</sup>

Por su parte, el Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria, O.P.", A.C., en su Informe sobre los Derechos Humanos en México. Periodo: diciembre 1989 - noviembre 1990, da poca importancia a la creación de la CNDH.

En breve alusión a este hecho, destaca lo que a su parecer son serias deficiencias de esta institución: el hecho de ser un organismo descentralizado de la Secretaría de Gobernación, su falta de personalidad y de autonomía jurídica, así como la ausencia de patrimonio propio.

Según este Centro, todas estas características constituyen serios obstáculos que pueden convertir algunas recomendaciones de la CNDH "en objeto de desdén por parte de las autoridades y funcionarios públicos amonestados por su responsabilidad en actos violatorios de los Derechos Humanos".<sup>362</sup>

Para este organismo no gubernamental, la labor de la CNDH ha sido insuficiente porque en el país no se ha respetado el marco jurídico establecido por la Constitución

---

<sup>360</sup> Idem.

<sup>361</sup> "Culpa Rosario Ibarra al gobierno de las violaciones a los derechos humanos". El Universal, México, Jueves 7 de junio de 1990, p. 13.

<sup>362</sup> Informe sobre los Derechos Humanos en México. Periodo: diciembre 1989-noviembre 1990. Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria, O.P.", A.C., Revista Justicia y Paz, México, AñoVI, No. 21, enero-marzo 1991, p. 174.

Política, y esta Comisión ha mostrado poco efectividad en dar seguimiento a los casos de violaciones de derechos humanos.

Por eso, recomienda que se haga una reforma legislativa a la CNDH para que mejore su actuación.

"Es el Ejecutivo federal quien tiene en sus manos la oportunidad de mostrar a la sociedad que la CNDH puede funcionar constitucionalmente y con la fuerza jurídica y moral necesaria, mediante el envío de una iniciativa de Ley al Poder Legislativo, que propicie la creación de una figura equivalente al Ombudsman".<sup>363</sup>

Amnistía Internacional, por su parte, recibió con agrado la creación de la CNDH, pero destacó la escasa eficiencia de sus recomendaciones:

"Hasta fin de año [1990] se recibieron centenares de quejas y se enviaron 33 recomendaciones referentes a casos bien documentados de abusos. Muchas de estas recomendaciones no habían sido puestas en práctica al finalizar el año".<sup>364</sup>

Para este organismo internacional, la razón por la que el Presidente Carlos Salinas de Gortari decidió crear la CNDH fue "debido al creciente número de informes sobre violaciones de derechos humanos".<sup>365</sup>

Finalmente, destaca en su informe anual que esta Comisión incorpora a su predecesora, la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, y que sus principales funciones son investigar las violaciones a los derechos humanos y enviar recomendaciones a las autoridades.

El Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C. (PRODH), también fijó su postura en torno a la creación de la CNDH.

En su informe anual de 1990, afirma que el tema de los derechos humanos en nuestro país "ya ha obtenido carta de ciudadanía y un cierto grado de institucionalización".<sup>366</sup> Lo cual debe verse no como una concesión gratuita del Gobierno, sino como resultado de 2 factores: que los derechos humanos ya forman parte del lenguaje del mundo moderno y,

---

<sup>363</sup> Ibidem, p. 175.

<sup>364</sup> Amnistía Internacional. Informe 1991, Madrid, EDAI, 1991, p. 221.

<sup>365</sup> Idem.

<sup>366</sup> La Situación de los Derechos Humanos en México en 1990, México, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C., p. 49.

que la presión de la sociedad civil por la vigencia de sus derechos ha sido tan intensa, tanto como la necesidad del Gobierno de encontrar legitimidad.

El centro PRODH identifica a la CNDH con el Gobierno, por varias razones:

"... Por haber sido creada a partir de un decreto del presidente Salinas, por ser un órgano desconcentrado, adscrito al ámbito de competencia de la Secretaría de Gobernación y porque rinde cuenta de sus trabajos al presidente de la república [sic] antes que a nadie".<sup>367</sup>

Pero, para entender cabalmente a la CNDH, el centro Pro Juárez recomienda estudiarla desde el contexto en el que fue creada:

"La CNDH fue creada al calor de algunos hechos que obscurecieron aún más la imagen del gobierno (por ejemplo, el asesinato de la abogada Norma Corona y los constantes abusos de la policía judicial en casi todo el país a propósito de la lucha contra el narcotráfico) y cuando organismos nacionales e internacionales de derechos humanos comenzaron a publicar informes que daban cuenta de la precaria situación de éstos en el país".<sup>368</sup>

Esta organización no gubernamental también destaca en su informe el limitado interés del Presidente Salinas acerca del tema de los derechos humanos, ya que no otorga a la CNDH competencia en cuestiones electorales y laborales, áreas que -como el mismo Centro reconoce- se han convertido "en fuente privilegiada de situaciones en que ocurren masivas violaciones a las garantías individuales".<sup>369</sup>

Según el balance hecho por el centro PRODH, la CNDH, pese a sus graves limitaciones, ha hecho una labor digna de atención, pues ha contribuido de forma importante a que en nuestro país se ventilen asuntos de derechos humanos.

Finalmente, este organismo termina aclarando en su informe que la CNDH no debe ser considerada como un Ombudsman, ya que no cubre las características propias de una institución de este tipo:

"En otros países el Ombudsman figura en la Constitución, es elegido popularmente, atiende cualquier tipo de violación a los derechos humanos, no sólo las referidas a garantías individuales, tiene poder sancionatorio ante las

---

<sup>367</sup> Ibidem, p. 52.

<sup>368</sup> Idem.

<sup>369</sup> Idem.

autoridades, es independiente del poder ejecutivo y de los otros poderes -sin llegar a ser un cuarto poder-, y rinde su informe ante el pueblo".<sup>370</sup>

Como hemos podido ver líneas atrás, la forma en que se creó la CNDH, sus características y limitaciones, generaron una gran variedad de opiniones a favor y en contra de este organismo.

La mayoría de las ONG's de derechos humanos consideraron como positiva su creación, porque este mismo hecho, ya representaba por sí mismo, el primer reconocimiento público del Gobierno mexicano de la grave situación que privaba en el país, en torno al tema de dichos derechos.

Efectivamente, la CNDH se creó en un contexto político caracterizado por presiones internacionales, motivadas por el deterioro creciente de las garantías individuales, sociales y políticas en México, y en el umbral del inicio formal de las negociaciones del Gobierno mexicano para el establecimiento de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá.

Si bien es cierto que en el nuevo panorama mundial la comunidad internacional ha puesto especial énfasis en los derechos humanos y ha exigido a los gobiernos su respeto irrestricto, a grado tal que, en algunas ocasiones, estos derechos han llegado a formar parte de la agenda de las negociaciones internacionales en materia de comercio y crédito externo. En el caso del Gobierno mexicano, el mejoramiento de la situación de los derechos humanos fue una presión externa adicional, pero no un requisito indispensable que le exigieron los Gobiernos de Estados Unidos y Canadá para acordar la firma del Tratado de Libre Comercio.

Porque gracias al "*fast track*" o vía rápida,<sup>371</sup> el Congreso de los Estados Unidos pudo aprobar los días 23 y 24 de mayo de 1991 la firma de un acuerdo comercial entre estos tres países, sin necesidad de que el tema de los derechos humanos en México tuviera que ser incluido en las negociaciones.

La situación de violación de los derechos humanos que privaba en el país, no fue razón suficiente para animar al Gobierno Federal a instrumentar una serie de medidas para proteger eficazmente los derechos humanos en México. Fueron necesarios, además, las

---

<sup>370</sup> *Ibidem*, p. 54.

<sup>371</sup> El mecanismo de la vía rápida fue diseñado en los Estados Unidos en 1974, y ya se había utilizado en los acuerdos de libre comercio de este país con Israel y Canadá. De acuerdo a este procedimiento, el Congreso delega su autoridad al Presidente de Estados Unidos para que a su nombre se encargue de negociar los acuerdos comerciales. El Ejecutivo tiene la obligación de informar primero al Congreso de su intención de negociar un tratado. Después de un tiempo, el Congreso vota la autorización para negociar por medio del *fast track*. Al final, el Tratado se somete a una sesión del Congreso donde se debate brevemente bajo esta modalidad. En consecuencia, "al votarlo se aprueba o rechaza sin enmiendas, en su totalidad". Carlos Salinas de Gortari. México, un paso difícil a la modernidad. Barcelona, Plaza y Janés Editores, 2000, p. 88.



constantes y fuertes críticas provenientes del exterior y la inminencia de un viaje del presidente mexicano a los Estados Unidos, lo que influyó para que éste adoptara una medida que más que orientada a proteger efectivamente los derechos humanos, sirviera de argumento formal para pretender demostrar en el exterior que el Gobierno de México sí estaba preocupado por la defensa de tales derechos.

"La forma en que se instituyó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, subordinándola al Poder Ejecutivo, la limitación de facultades que se le otorgaron, que quedaron reducidas a simples 'recomendaciones' y diversos otros aspectos pusieron de relieve el verdadero propósito de constituir un disfraz ante la opinión pública internacional, más que el de dar vida a un instrumento eficaz de protección de los derechos humanos".<sup>372</sup>

Con la creación de la CNDH, el Gobierno se abrió un espacio propio en el problema de los derechos humanos que ya había alcanzado altos niveles de gravedad, tal y como lo demuestran algunas de las violaciones a estos derechos, que antecedieron a la creación de dicho organismo:

- La muerte de decenas de militantes de oposición durante las disputas que originaron los comicios municipales en Michoacán y Guerrero;
- El homicidio de decenas de dirigentes campesinos e indígenas en diversas comunidades rurales del país;
- Los crímenes no resueltos de los jóvenes militantes como Francisco Xavier Ovando y Román Gil Heráldez, o los cuatro jóvenes cardenistas en la Ciudad de México;
- Los hechos de violencia que practicaron los grupos de choque de la Confederación de Trabajadores de México y de la Confederación de Trabajadores y Campesinos del Estado de México, en contra de organizaciones independientes de trabajadores; y, sobre todo,
- Las agresiones contra defensores de derechos humanos que culminaron con la muerte de la abogada Norma Corona Sapién.\*

En este contexto, la creación de la CNDH puede verse como un reconocimiento expreso a esta situación, pero también como un intento por mitigar y contrarrestar el gran descrédito gubernamental dentro y fuera del país.

---

<sup>372</sup> José Barragán, *et. al.* La Comisión Nacional de Derechos Humanos. Una visión no gubernamental. México, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., 1992, p. IX.

\* Según José Luis Pérez Canchola, junto al inminente encuentro entre los presidentes Salinas y Bush (para formalizar el inicio del TLC), el informe de Americas Watch sobre México y la resolución adversa de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, donde afirmaba que el gobierno mexicano violaba los derechos políticos de sus ciudadanos; además de todo esto, "la muerte de Norma Corona fue otro detonante que aceleró la creación de la CNDH". José Luis Pérez Canchola. Los organismos públicos estatales de protección de los derechos humanos. México, Academia Mexicana de Derechos Humanos, A.C., 1995, p. 8.

"Días antes de la publicación del decreto presidencial que daba vida a la CNDH, el gobierno mexicano se preparaba ante la próxima publicación del informe de Americas Watch sobre México y la inminente visita del presidente mexicano a Estados Unidos. La CNDH como una respuesta de gran premura ante los cuestionamientos internacionales resultó ser entonces una lectura inevitable de su constitución".<sup>373</sup>

En conclusión, podemos decir que la creación de la CNDH brindó al Gobierno mexicano la oportunidad para reafirmar en el exterior la idea de que en México sí había interés en garantizar el respeto a los derechos humanos y presentarse a sí mismo como un gobierno protector y respetuoso de la legalidad ante sus interlocutores extranjeros.

La premura con la que se creó la CNDH sugiere que el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari actuó más bajo la presión de las circunstancias políticas internas y externas, que bajo el interés personal, real, de crear un proyecto general de Gobierno de respeto a los derechos humanos.

---

<sup>373</sup> José Barragán, *et. al.*, Op. cit., p. 53.

### 3. SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN NO JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

---

Antes de ser creada la Comisión Nacional de Derechos Humanos existían en México sólo 12 organismos públicos de protección de esos derechos, con distintas características y grados de competencia.

Después de creada la CNDH, y mediante decreto constitucional del 28 de enero de 1992, se adiciona el apartado “B” al artículo 102 de la Constitución Federal, por el cual se conceden facultades al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados para establecer en cada uno de ellos organismos públicos de protección de los derechos humanos:

“El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán mecanismos 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 en asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales”.<sup>374</sup>

De esta manera, se instituye en México el sistema integral de protección a los derechos humanos, de tipo Ombudsman, “más grande en el mundo que existe hasta la fecha”<sup>375</sup>, conformado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y sus 32 homólogas en los Estados de la Federación y en el Distrito Federal.

Una característica fundamental de este sistema Ombudsman es que la Comisión Nacional de Derechos Humanos puede conocer de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y la del Distrito Federal, “de esta manera se obtiene unidad de criterios en lo referente a la forma, términos y medios para resolver las quejas de los ciudadanos bajo los principios de seguridad, objetividad y certeza jurídica”.<sup>376</sup>

---

<sup>374</sup> Diario Oficial de la Federación, 28 de enero de 1992, citado en C. F. Quintana R. y N. D. Sabido P. Op. cit., p. 199-200.

<sup>375</sup> M. Roccatti, Op. cit., p. 65.

<sup>376</sup> Ibidem, p. 64.

En términos generales, las Comisiones Estatales de derechos humanos tienen una estructura y organización similar a la CNDH; también son similares sus procedimientos de orden legal, sus conciliaciones y recomendaciones. Y, aunque no cuentan con facultades para intervenir en asuntos de orden electoral, laboral y jurisdiccional, es importante resaltar que los ordenamientos que regulan su actuación, las facultan para que puedan intervenir en asuntos tanto imputables a las autoridades del propio Estado, así como de las autoridades de los municipios de esas entidades.

Según Carlos F. Quintana y Norma D. Sabido, las bases con que operan las Comisiones Estatales de derechos humanos en México son las mismas con que opera el Ombudsman clásico:

“Pues tienen las características de autonomía, libertad en sus procedimientos, de no dependencia de ninguna autoridad administrativa ni de otro orden, dictan resoluciones y recomendaciones no vinculatorias para las autoridades y apoyan su actuación en la fuerza moral de la opinión pública”.<sup>377</sup>

Una vez establecidos constitucionalmente en México los 33 organismos públicos (federal y locales) de derechos humanos, sus titulares consideraron conveniente integrarse en una organización nacional, y para ello formaron la “Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos”.

Esta Federación ha realizado varias reuniones, habiendo sido la primera de ellas en la ciudad de Campeche en el mes de julio de 1992; la segunda se dio en la Ciudad de México, los días 13, 14 y 15 de mayo de 1993 y la tercera en la ciudad de Chihuahua del 23 al 25 de septiembre de 1993, reunión ésta en la que se creó formalmente dicha Federación.

Entre los objetivos que persigue esta Federación,<sup>378</sup> destacan los siguientes:

- Fortalecer los principios de autonomía, independencia y autoridad moral para impulsar una eficaz y expedita protección y defensa de los derechos humanos.
- Coordinar acciones de alcance general, tendientes a lograr eficiencia y eficacia en el estudio, promoción, observancia, divulgación y difusión de los derechos humanos, organizando eventos nacionales e internacionales con la finalidad de fortalecer la cultura general y especializada en esta materia.
- Establecer mecanismos de cooperación entre los diversos organismos de protección y defensa de los derechos humanos del país, incluidos los organismos no gubernamentales que se dedican a la defensa de los referidos derechos.

---

<sup>377</sup> C. F. Quintana R. y N. D. Sabido P. *Op. cit.*, p. 201.

<sup>378</sup> M. Roccatti, *Op. cit.*, p. 67-68.

- Implantar y coordinar programas nacionales dirigidos a eliminar prácticas administrativas irregulares que, al realizarse fuera del margen de la ley, implican violación a los derechos y libertades básicas de los mexicanos.
- Promover organizadamente la abrogación, derogación o reforma a los ordenamientos legales de carácter federal o local, a efecto de garantizar jurídicamente una mejor protección y defensa de los derechos humanos.
- Favorecer, estrechar y fortalecer la unidad de los organismos que concurren al ejercicio de la misma atribución en sus respectivos ámbitos de competencia, para el fin de integrar a nivel nacional los criterios indicadores de la forma en que han de desarrollar la actividad de protección y defensa de los derechos humanos.

En resumen, los organismos públicos que integran la Federación de ninguna manera sustituyen a los órganos constitucionales de procuración e impartición de justicia ya existentes, más bien, acorde con la esencia que les distingue, se suman activamente al anhelo constante de lograr un sistema de administración pública, de administración de justicia y de seguridad pública, justo y eficiente, en virtud de que su actuación no se constriñe a señalar los actos u omisiones atribuibles a las autoridades o servidores públicos, sino que, aportando alternativas, sugiere los cambios que considera necesarios para robustecer la eficacia de las instituciones.

Por último, cabe señalar que con la creación de la CNDH y de las 32 comisiones estatales de derechos humanos, México cuenta con uno de los más completos sistemas integrales de protección a esos derechos; sin embargo, sólo el logro efectivo de sus resultados logrará distinguirlo no sólo como uno de los más numerosos en el mundo, sino también como uno de los más eficaces y confiables.

## **CONCLUSIONES**

---

I. El estudio de los organismos públicos de derechos humanos en México y en el mundo, está necesariamente ligado al estudio de la figura del Ombudsman clásico, la institución reconocida internacionalmente como el principal instrumento tutelar de los derechos humanos de los ciudadanos frente al poder del Estado.

El Ombudsman, tanto en su modelo escandinavo de comisario parlamentario, como en sus diversos matices más recientes, como defensor del pueblo, ha tenido un importante desarrollo histórico, y se ha extendido a numerosos ordenamientos jurídicos internacionales, incluyendo el de México.

La función primordial de esta institución consiste en proteger los derechos de las personas que se consideran víctimas de actos injustos por parte de la administración pública.

En México, la implantación de la figura del Ombudsman en nuestro ordenamiento jurídico fue paulatina e irregular.

Porque al principio, se establecieron organismos públicos de derechos humanos que mantenían poca relación con la figura del Ombudsman clásico. Y con el tiempo, comenzaron a crearse organismos con funciones y características cada vez más afines al Ombudsman, hasta llegar a la creación de la CNDH, considerado como su más importante representante en el país.

II. Para hablar del concepto y fundamentación de los derechos humanos en la historia, sólo es correcto si lo ubicamos en el contexto del mundo moderno capitalista. Porque ni en la Edad Antigua ni en la Edad Media se habla de este concepto.

La dignidad del hombre, su libertad y su igualdad, desde la idea de los derechos humanos, es una idea moderna, que sólo se explica en un contexto histórico capitalista, bajo una serie de condiciones específicas, tales como: una organización económica capitalista, una cultura secularizada, individualista y racionalista, un Estado soberano que posee el monopolio de la fuerza legítima, etc.

Pretender hablar del concepto y fundamentación de los derechos humanos en una etapa anterior al capitalismo es, históricamente, incorrecto.

III. Para comprender mejor las principales teorías de fundamentación de los derechos humanos, es necesario identificar primero, a qué línea de argumentación filosófica pertenece: a la tradición empirista, cuyas premisas descansan en el contexto de la explicación; o a la tradición normativista, cuyas premisas se ubican en el nivel de la justificación.

De la tradición empirista destacan 3 teorías de fundamentación de los derechos humanos: la historicista, la marxista y la comunitarista; y de las líneas que integran la línea

normativista destacan la fundamentación iusnaturalista, la utilitarista y el constructivismo ético.

De todas ellas, dada mi formación profesional, la teoría historicista me pareció la más apropiada, porque considera a los derechos humanos como derechos históricos, variables y relativos a las condiciones históricas de cada sociedad, producto de la evolución histórica.

IV. A partir de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y de su reforma constitucional de 1992, se creó en México uno de los sistemas de organismos públicos de derechos humanos más completos en el mundo: 33 organismos defensores de derechos humanos, uno por cada Estado del país, y uno a nivel nacional, la CNDH.

Aunque las comisiones iniciaron su trabajo de muy diversa manera y en distintos momentos, presentándose en consecuencia una diversidad de criterios para su integración, su funcionamiento y su relación con el poder público; a pesar de ello, todas las comisiones tienen un pasado histórico común. Todas fueron creadas con el propósito explícito de ampliar los espacios de protección de los derechos humanos en cada uno de los Estados del país. Y todas fueron resultado de una política nacional implementada por el gobierno federal para proteger y promover estos derechos.

En cambio, los organismos públicos de derechos humanos, creados antes de la CND, fueron creados cada uno de manera independiente, para responder a una situación de derechos humanos histórica y políticamente distinta. Algunos estaban totalmente apegados a la figura del Ombudsman clásico (como, por ejemplo, la Defensoría de los Derechos Universitarios), y otros, simplemente tenían algunas características en común (como la Procuraduría de Pobres de San Luis Potosí).

V. El objetivo original de esta investigación era conocer las causas y el contexto político-social en el que fueron creados los primeros organismos públicos de derechos humanos existentes en México, desde la Procuraduría de Pobres de San Luis Potosí hasta la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Sin embargo, una vez concluida la investigación, podemos decir que ese propósito no se cumplió en su totalidad, ya que en algunos organismos las fuentes de información fueron escasas y poco variadas.

Sólo una investigación más completa, que incluya una exhaustiva revisión *in situ* de los archivos y documentos de cada uno de los organismos, así como entrevistas y testimonios de los principales funcionarios públicos que tuvieron relación con la creación de éstos; sólo así se podrán conocer realmente las razones que llevaron a crear cada uno de los organismos de derechos humanos en el país.



Por esta razón, el presente trabajo puede considerarse como un primer y general acercamiento a estudios posteriores y más profundos sobre el tema.

VI. En cuanto a las principales hipótesis planteadas al inicio de la investigación, podemos concluir lo siguiente:

a) Cada uno de los organismos públicos de derechos humanos que surgieron en México antes de la CNDH, efectivamente fueron creados para responder a una problemática de derechos humanos específica, y a un contexto local histórico, político y social determinado. Cada uno de ellos se creó con fines e intereses distintos.

En cambio, los organismos públicos de derechos humanos creados después de la CNDH, con la reforma constitucional al artículo 102, apartado B (28 de enero de 1992), todos ellos fueron resultado de una intencionalidad política del gobierno federal, para hacer público (aunque, no necesariamente, efectivo) su interés por promover y respetar los derechos humanos en cada uno de los Estados del país.

Fue así como se creó en México el Sistema Nacional de Protección no Jurisdiccional de los Derechos Humanos, compuesto de 33 organismos públicos de derechos humanos, uno por cada entidad federativa y uno nacional, la CNDH.

b) Algunos elementos que influyeron en la creación de los organismos públicos de derechos humanos, de acción municipal y estatal, fueron: el interés personal de los gobernadores, el contexto histórico y político local, así como la situación que se vivía en cada Estado en torno al tema de los derechos humanos. Todo ello, sin olvidar la importancia y legitimidad que este tema había alcanzado a nivel nacional e internacional.

c) La creación de la CNDH por iniciativa del presidente Carlos Salinas de Gortari, fue resultado de una serie de factores internos y externos que influyeron en su toma de decisión:

El deterioro creciente de las garantías individuales, sociales y políticas en México, así como la sistemática violación de derechos humanos, llevó al gobierno a enfrentar estos problemas, estableciendo con la CNDH una política institucional de protección a los derechos humanos en todo el país.

Las denuncias presentadas por diferentes organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, tanto nacionales como extranjeras, sobre la crítica situación en que se encontraban estos derechos en México, influyó para que el gobierno creara la CNDH, con el objeto de contrarrestar esta situación, y para que pudiera mostrarse ante la opinión pública nacional e internacional, como un gobierno comprometido con el respeto a los derechos

humanos. Sobre todo, deseaba mejorar su imagen en el exterior, dado el inminente viaje del presidente Carlos Salinas a los E.U.A. y su interés primordial por lograr la firma del TLC.

La premura con la que se creó la CNDH, su subordinación al Poder Ejecutivo y la limitación de facultades que se le otorgaron, todo ello sugiere que el gobierno mexicano, al crear la CNDH, actuó más bajo la presión de las circunstancias políticas internas y externas arriba señaladas, que bajo un interés real por implementar una eficaz política nacional de respeto a los derechos humanos.

d) Cabe aclarar también que, al contrario de lo que afirmaba al principio de la investigación, la creación de la CNDH no puede considerarse como una condición que se impuso al gobierno mexicano para firmar el TLC.

Esto, porque al Congreso norteamericano únicamente le interesaba la firma de un ventajoso acuerdo comercial con México, y no la grave situación de derechos humanos que se vivía en él. De hecho, el acuerdo se firmó sin necesidad de que este tema tuviera que ser incluido en las negociaciones.

Finalmente, después de haber concluido esta investigación, es importante señalar que un estudio completo sobre la creación de la CNDH y de los organismos públicos de derechos humanos que la antecedieron, requiere de una investigación más profunda y multidisciplinaria; debido a lo complejo y a las diferencias específicas de cada caso. De hecho, cada uno de estos organismos puede ser, por sí solo, objeto de una investigación.

La sola creación de organismos públicos de derechos humanos en México no ha sido suficiente para garantizar el pleno respeto a estos derechos, por eso corresponde a la ciudadanía vigilar la actuación de cada una de estas instituciones y exigir, si fuera el caso, el estricto cumplimiento de sus leyes y obligaciones en materia de derechos humanos.

## **FUENTES CONSULTADAS**

---

## LIBROS

- Aguilar Cuevas, Magdalena. El Defensor del Ciudadano (Ombudsman). México, UNAM-CNDH, 1991.
- Americas Watch. Derechos Humanos en México. ¿Una política de impunidad?. México, Editorial Planeta Mexicana, 1991.
- Amnistía Internacional. Informe 1989. Madrid, Editorial Amnistía Internacional (EDAI), 1989.
- Amnistía Internacional. Informe 1990. Madrid, EDAI, 1990.
- Amnistía Internacional. Informe 1991. Madrid, EDAI, 1991.
- Amnistía Internacional. México: tortura e impunidad. España, EDAI, 1991.
- Atienza, Manuel. Marx y los derechos Humanos. Madrid, Mezquita, 1983.
- Barragán, José, *et. al.*, La Comisión Nacional de Derechos Humanos. Una visión no gubernamental. México, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., 1992.
- Buergenthal, Thomas. Derechos Humanos Internacionales, México, Gernika, 2002.
- Carreras Maldonado, María, *et. al.*, Concordancias y comentarios del Estatuto y del Reglamento de la Defensoría de los Derechos Universitarios. México, UNAM-Defensoría de los Derechos Universitarios, 1992. |
- \_\_\_\_\_, La Defensoría de los Derechos Universitarios (Ombudsman de la UNAM). Cuadernos de Legislación Universitaria. México, UNAM, No. 2, Nueva Época, 1993.
- Los Derechos Humanos en México: 1982-1988. México, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C., (PRODH), fotocopias.
- Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México, México, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2003.
- Diccionario Jurídico Mexicano. México, UNAM, 1984.
- Enciclopedia de México. México, Enciclopedia de México, 1978.
- En Defensa de los Derechos Humanos. Un Sexenio de Violencia Política. México, Secretaría de Derechos Humanos y Grupo Parlamentario, PRD, 1994.
- Esta Ley es suya, hágala valer. Ley Federal de Protección al Consumidor. México, Presidencia de la República, s/a.

- Fairen Guillén, Víctor. El Defensor del Pueblo. Ombudsman. Centro de Estudios Constitucionales. s/e, s/a.
- Informe: los derechos humanos en México durante 1989. México, PRODH, 1990.
- Muguerza, Javier, *et. al.* El Fundamento de los Derechos humanos. Madrid, Debate (Colección Universitaria), 1989.
- Oestreich, Gerhard y Karl-Peter Sommermann. Pasado y presente de los Derechos Humanos. s/e, 1963.
- Peces-Barba Martínez, Gregorio, *et. al.* Derecho Positivo de los Derechos Humanos. Madrid, Debate (Colección Universitaria), 1987.
- Procuraduría Social del D.F. Informe Anual de Actividades, 1993. México, s/e, 1993.
- Roccatti, Mireille. Los Derechos Humanos y la experiencia del Ombudsman en México. México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 1996.
- Quintana Roldán, Carlos F. y Norma D. Sabido Peniche. Derechos Humanos, México, Porrúa, 1998.
- Ramírez Arriaga, Manuel. Las Procuradurías de Pobres. México, 1950.
- \_\_\_\_\_, Ponciano Arriaga. México, Ediciones de la Universidad Nacional (Biografías Populares), 1937.
- Ramírez Hernández, Gloria (coordinadora). Los Derechos Humanos: libro para estudiantes. México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 1998.
- \_\_\_\_\_, La educación ciudadana ante los retos de la democracia. México, en prensa, 2003.
- Salinas de Gortari, Carlos. México, un paso difícil a la modernidad. Barcelona, Plaza y Janés Editores, 2000.
- Salomón Delgado, Luis Ernesto. El Ombudsman. México, Universidad de Guadalajara, 1992.
- La situación de los Derechos Humanos en México en 1990. México, PRODH, s/a.
- Venegas Alvarez, Sonia. Origen y devenir del Ombudsman. ¿Una institución encomiable? México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas (Serie G, Estudios Doctrinales, Núm. 117), 1988.
- La violencia política en México: un asunto de derechos humanos. México, Comisión de Derechos Humanos y Grupo Parlamentario del PRD, 1992.

## ARTÍCULOS

- Aguilar López, Francisco. "Aparición y evolución del Derecho Social", Revista de la Escuela de Derecho, Año 2, No. 3, Julio de 1977, Universidad Autónoma de Chiapas.
- Barrera Graf, Jorge. "La Defensoría de los Derechos Universitarios", Cuadernos de Legislación Universitaria, vol. II, México, UNAM, Núm. 2, enero-abril, 1987.
- Barrera Graf, Jorge y Samuel I. del Villar. "El Primer Ombudsman en el Gobierno de México. El Procurador de Protección Ciudadana de Aguascalientes", Acta. Revista de Análisis y Actualización Jurídica, Año 1, Diciembre de 1990.
- "Clasificación de las quejas recibidas por la Procuraduría de protección Ciudadana hasta el día 25 de julio de 1990", Informes de la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes, s/e, s/a, fotocopias.
- Echeverría Alvarez, Luis. "Exposición de motivos de la Ley Federal de Protección al Consumidor". Revista del Consumidor. México, PROFECO, s/a.
- Fix-Zamudio, Héctor. "El nacimiento de los derechos sociales en México", en Revista Uruguaya de Derechos Constitucional y Político, t. II, Números 10-11, Diciembre de 1985-Marzo de 1986.
- \_\_\_\_\_, "El Ombudsman en México", Congreso Internacional: la experiencia del Ombudsman en la actualidad. Memoria. México, CNDH, 1992.
- \_\_\_\_\_, "Posibilidad del Ombudsman en el Derecho Latinoamericano, La defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la Institución del Ombudsman en Suecia. México, UNAM, Defensoría de los Derechos Universitarios, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie B, Estudios comparativos, b) estudios especiales, Núm. 23, 1986.
- "Informe sobre los derechos humanos en México. Periodo: diciembre 1989 - Noviembre 1990", Revista Justicia y Paz. Información y análisis sobre Derechos Humanos en México, Centroamérica y el Caribe. Año VI, enero-marzo, No. 21, Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria O.P.", A.C., 1991.
- Montaña, Jorge. "El Derecho Internacional y los Derechos Humanos en América Latina", Academia Mexicana de Derechos Humanos, fotocopias, s/a.
- Pérez Canchola, José Luis. Los organismos públicos estatales de protección de los derechos humanos. México, Academia Mexicana de Derechos Humanos, A.C., 1995.

- Oñate Laborde, Santiago. "El Procurador de Pobres instituido en San Luis Potosí en 1847 y la protección de los Derechos Humanos", Anuario Jurídico, México, UNAM, 1974.
- Ramírez Hernández, Gloria. "La educación ciudadana desde el horizonte de los organismos públicos de Derechos Humanos", La educación ciudadana ante los retos de la democracia. México, en prensa, 2003.
- Rojas Benavides, Ernesto. "Algunos principios y preceptos de la Ley Federal de Protección al Consumidor". Los Derechos Sociales del Pueblo Mexicano. s/e, s/a, fotocopias.

### **PERIÓDICOS Y REVISTAS**

- El Diario de Monterrey. Año V, No. 1,506, Monterrey, N.L., Sábado 6 de Enero de 1979.
- Diario Oficial de la Federación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Tomo CDXXIV, No. 19, México, D.F., Miércoles 25 de Enero de 1989; Tomo CDXXX, No. 11, México, D.F., Lunes 17 de Julio de 1989; Tomo CDXXV, No. 9, México, D.F., Lunes 13 de febrero de 1989.
- El Financiero. Año VIII, No. 1,862, México, D.F., Jueves 26 de Enero de 1989.
- La Jornada. México, Jueves 7 de junio de 1990; Jueves 14 de Junio de 1990; Sábado 9 de Junio de 1990; Lunes 11 de Junio de 1990.
- El Heraldo de Aguascalientes. Año XXXIV, tomo XI, No. 12,892, Aguascalientes, Ags., Jueves 18 de Agosto de 1988.
- Hidrocálido de El Universal. Año VII, Núm. 2469, Aguascalientes, Ags., Martes 13 de Septiembre de 1988.
- El Nacional. Año LX, Tomo VIII, Núm. 21,538, México, D.F., Sábado 28 de Enero de 1989.
- El Norte. Año XL, Núm., 14532, Monterrey, Nuevo León, Méx., Viernes 5 de Enero de 1979.
- Periódico el Alacrán de Monterrey. No hay nada tan revolucionario como la verdad. Año VIII, Época II, Número 327, Monterrey, N.L., Diciembre 30 de 1978 a Enero 5 de 1979.
- Periódico Oficial. Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. Tomo CXVI, No. 2, Monterrey, N.L., Miércoles 3 de Enero de 1979.

- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero. Año LXVIII, No. 36, Chilpancingo, Gro., Miércoles 29 de Abril de 1987.
- Periódico Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional del Estado. Tomo LI, Núm. 33, Aguascalientes, Ags., 14 de Agosto de 1988.
- Periódico Oficial. Órgano del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Tomo LXVIII, Oaxaca de Juárez, Oax., 26 de septiembre de 1986.
- Periódico Oficial. Tierra y Libertad. Órgano del Gobierno Libre y Soberano del Estado de Morelos. 6ª. época, No. 3425, Cuernavaca, Morelos, Abril 5 de 1989.
- Presente. Órgano popular al servicio de la verdad. Tomo 30, Edición No. 2062, Cuernavaca, Morelos, Domingo 23 de Abril de 1989.
- Proceso. Semanario de información y análisis. México, D.F., No. 732, 12 de Noviembre de 1990; No. 700, 2 de Abril de 1990; No. 721, 27 de Agosto de 1990.
- Revista del Consumidor. México, PROFECO, s/a.
- El Sol. Diario Regiomontano de la tarde. Año LVII, Número 16,979, Monterrey, N.L., Jueves 4 de Enero de 1979.
- La Sombra de Arteaga. Periódico Oficial del Gobierno del Estado. Tomo CXXII, No. 52, Querétaro, Qro., 22 de Diciembre de 1988.
- El Universal. México, D.F., Viernes 27 de Enero de 1989; Jueves 7 de Junio de 1990; Viernes 8 de Junio de 1990.

## **LEYES Y DECRETOS**

- "Acuerdo por el que se crea la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal", Diario Oficial de la Federación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Tomo CDXXIV, No. 19, México, D.F., Miércoles 25 de Enero de 1989.
- "Acuerdo que crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos", Periódico Oficial. Tierra y Libertad. Órgano del Gobierno Libre y Soberano del Estado de Morelos. 6ª. época, No. 3425, Cuernavaca, Morelos, Abril 5 de 1989.
- "Decreto que reforma la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes", Periódico Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional del Estado. Tomo LI, Núm. 33, Aguascalientes, Ags., 14 de Agosto de 1988.
- "Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios", La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la Institución del Ombudsman en Suecia.



México, UNAM, Defensoría de los Derechos Universitarios, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie B, Estudios comparativos, b) estudios especiales, Núm. 23, 1986.

- "Ley para la Defensa de los Derechos Humanos en el Estado de Nuevo León", Periódico Oficial. Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. Tomo CXVI, No. 2, Monterrey, N.L., Miércoles 3 de Enero de 1979.
- "Ley que crea la Procuraduría Social de la Montaña", Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero. Año LXVIII, No. 36, Chilpancingo, Gro., Miércoles 29 de Abril de 1987.
- "Manual de Organización de la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal", Diario Oficial de la Federación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CDXXX, No. 11, México, D.F., Lunes 17 de Julio de 1989.
- Proyecto de Ley presentado al H. Congreso del Estado, por el Sr. Diputado D. Ponciano Arriaga, para que se establezca una Procuración de pobres; dictamen de la comisión que consultó en este asunto, y un discurso pronunciado por el Sr. autor del proyecto, en la sesión del día 26 de febrero de 1847, en que se puso a discusión en lo general. San Luis Potosí, Imprenta del Estado en Palacio, 1847.
- "Reglamento de la Defensoría de los Derechos de los Vecinos", La Sombra de Arteaga. Periódico Oficial del Gobierno del Estado. Tomo CXXII, No. 52, Querétaro, Qro., 22 de Diciembre de 1988.
- "Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación", Diario Oficial de la Federación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Tomo CDXXV, No. 9, México, D.F., Lunes 13 de febrero de 1989.
- "Reglamento de la Ley Orgánica de la Defensoría de Oficio y Social del Estado de Oaxaca", Periódico Oficial. Órgano del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Tomo LXVIII, Oaxaca de Juárez, Oax., 26 de septiembre de 1986.

## **TESIS**

- Dávila Cerón, Silvia Ma. La figura del Ombudsman en el ámbito universitario. Alcances, significados y retos de la Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM. México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, tesis de licenciatura en relaciones internacionales, 2000.
- Gil Rendón, Raymundo. Las transformaciones del Ombudsman. México, UNAM, Facultad de Derecho, División Estudios de Posgrado, tesis de doctorado en derecho, 1998.
- Guadarrama, Margarita. Fundamentación de los Derechos Humanos. México, ITAM, tesis de licenciatura en derecho, s/a.
- López Jiménez, María de Lourdes. Proyecto para introducir al Sistema Jurídico Mexicano la Institución escandinava del Ombudsman como control en la Administración Pública Federal. El Ombudsman: su estructura y funciones. México, Escuela Libre de Derecho, tesis de licenciatura en derecho, 1992.
- Piña González, M. Rafael. Antecedentes, organización y competencia de la Procuraduría Federal del Consumidor. México, UNAM, Facultad de Derecho, tesis de licenciatura en derecho, 1993.
- Sabino Peniche, Norma. El Ombudsman Sueco y las Instituciones Defensoras de los Derechos Humanos. México, UNAM, Facultad de Derecho, División de Estudios de Posgrado, tesis de doctorado en derecho, 1996.
- Vera Ryan, Gerardo. El Ombudsman en México: antecedentes y realidades. México, Universidad Iberoamericana, tesis de licenciatura en ciencias políticas y administración pública, 1992.

## **DIRECCIONES ELECTRÓNICAS**

- Folleto Informativo No. 19. Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu6/2/fs19\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu6/2/fs19_sp.htm)
- "Resolución No. 01/90. Casos 9768, 9780 y 9828 (México), 17 de mayo de 1990". CIDH, OEA. <http://www.cidh.org/annualrep/89.90span/Cap3d.htm>
- "06-06-90. Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación". Diario Oficial de la Federación 1990, [www.legatek.com](http://www.legatek.com)

## **ENTREVISTA**

- "Entrevista con el licenciado Miguel Sarre Iguínez", 12 de Noviembre de 1996, México, D.F., CNDH.