



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN

LICENCIATURA EN DERECHO

TRABAJO POR ESCRITO QUE  
PRESENTA:

**PIZANO DOMINGO NANCY**

TEMA DEL TRABAJO:

RECOMENDACIÓN REALIZADA POR LA COMISIÓN NACIONAL  
DE DERECHOS HUMANOS: EJECUTIVIDAD SOBRE LA ACCIÓN  
DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR  
PARTE DE LA VÍCTIMA

EN LA MODALIDAD DE  
“SEMINARIO DE TITULACIÓN COLECTIVA”

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**



FES Aragón

Nezahualcóyotl, Estado de México, 2015.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## AGRADECIMIENTOS

A Dios, por todo.

A mis padres y a mis nueve hermanos, que de alguna forma siempre han estado ahí para mí, mis ejemplos de vida, de amor, de esfuerzo, de constancia, de coraje, a ustedes de todo corazón, los amo.

A mi *alma mater*, que desde el nivel medio superior me brindó la oportunidad de tener un lugar en sus filas y contar con los mejores docentes, quienes guiaron mi curiosidad por caminos extraordinarios del saber y labraron con su esfuerzo mis conocimientos, a ellos, gracias.

A mi Facultad de Estudios Superiores plantel Aragón, en donde encontré a juristas excelentes, quienes me contagiaron el amor por mi profesión e iniciaron mi carrera por el arte del Derecho.

A mi jefe, mi amigo, y mi guía en los caminos del Derecho, el Maestro Efrén Domínguez Hernández, a usted, gracias.

**RECOMENDACIÓN REALIZADA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE  
DERECHOS HUMANOS; EJECUTIVIDAD SOBRE LA ACCIÓN DE  
RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR PARTE DE LA  
VÍCTIMA**

<b>ÍNDICE</b> .....	I
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	III
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>DERECHOS HUMANOS, ANTECEDENTES EN MÉXICO</b> .....	1
1.1.LA COLONIA.....	1
1.2.INDEPENDENCIA DE MÉXICO.....	2
1.3.ANTECEDENTES REVOLUCIONARIOS.....	3
1.4.INTERNAMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS AL ESTADO MEXICANO.....	6
1.5.ACTUALIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO.....	10
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>NATURALEZA JURÍDICA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SU INTERVENCIÓN EN LA APLICACIÓN DE LA PENA</b> .....	14
.....	14
2.1. LOS DERECHOS HUMANOS.....	14
2.1.1. ¿Cuáles son los Derechos Humanos?.....	18
2.1.2. Naturaleza Jurídica de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.....	20
2.1.3. Atribuciones.....	23
2.2. REGLAMENTACIÓN SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA APLICACIÓN DE LA PENA EN MÉXICO.....	26
.....	26
2.3. REGLAMENTACIÓN SOBRE LA VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA APLICACIÓN DE LA PENA EN MÉXICO.....	29
.....	29

2.3.1. Responsabilidad del Servidor Público. . . . .	29
2.3.1.1. Medios de Aplicación. . . . .	30
2.4. RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. . . . .	31
2.4.1. Elementos. . . . .	32
2.4.2. Aplicabilidad. . . . .	33
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>ACCIÓN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO; EFICACIA Y EJECUTIVIDAD. . . . .</b>	<b>34</b>
3.1. ACCIÓN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. PROBLEMÁTICA. . . . .	35
3.1.1. Medios de Defensa de la Víctima. Queja. . . . .	38
3.1.2. Eficacia. . . . .	38
3.1.3 Ejecutividad. . . . .	39
3.2. REFORMA AL ARTÍCULO 132 DEL REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. . . . .	40
3.2.1. Fundamentación. . . . .	40
3.2.2. Competencia. . . . .	41
3.2.3. Aplicabilidad. . . . .	41
3.2.4. Eficacia. . . . .	43
<b>CONCLUSIONES. . . . .</b>	<b>44</b>
<b>FUENTES CONSULTADAS. . . . .</b>	<b>46</b>

## INTRODUCCIÓN

La actividad del Estado, como un ente, puede ser sujeto de responsabilidad patrimonial por una acción o por una omisión que perjudique al gobernado, en su persona, familia, posesiones o derechos, por lo que todo gobernado cuenta con todos y cada uno de los instrumentos y mecanismos para reclamar esa responsabilidad; empero es difícil acreditar estas vejaciones, por lo que si el organismo denominado Comisión Nacional de Derechos Humanos ya investigó, integró y formuló una recomendación, lo más adecuado sería que proporcione esa fuerza probatoria para que el gobernado pueda acudir a ejercitar la acción de Responsabilidad Patrimonial del Estado ante la misma Institución que violentó su derecho o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En la actualidad, es casi por muchos desconocido el procedimiento para reclamar la indemnización por Responsabilidad Patrimonial del Estado ordenada a favor de la víctima, a través de la recomendación que en su caso emita la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por la comisión de conductas irregulares en el desempeño del servicio público, ya que dicha resolución no contempla el medio idóneo para su ejecutividad, resultando un documento poco efectivo para que en su caso se repare el daño ocasionado a la víctima.

Sería eficiente la publicidad que la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos, le otorgue a la acción de Responsabilidad Patrimonial del Estado a favor de la víctima, ya que de esta forma se proporcionaría ejecutividad a la recomendación formulada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En el presente trabajo de investigación, se emplean los métodos de investigación inductivo, ya que partiendo de la particularidad que refiere la ejecutividad de la recomendación, se procede a la ampliación de su panorama a nivel Constitucional, a fin de saber de qué manera proceder a su publicidad, el método deductivo, se usará con el fin de comprobar el método anterior, yendo de la generalidad de la recomendación a nivel constitucional, hasta la particularidad en el Reglamento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el método analítico se usará para examinar la problemática que se plantea y si es procedente para la modificación de las leyes respectivas. Estos métodos servirán para fundamentar la propuesta formulada y proporcionar un resultado objetivo sobre la misma.

El presente trabajo se encuentra estructurado de tres capítulos, de los cuales, en el Capítulo 1 se realiza el estudio de los antecedentes históricos de los derechos humanos en México, desde la Colonia hasta la época actual, pasando por la Guerra de Independencia y la Revolución Mexicana, así como la inclusión de los derechos humanos al Estado mexicano.

Dicha disertación da lugar al Capítulo 2, en el cual se estudian los derechos humanos en un aspecto teórico y jurídico, lo que encaminará a dilucidar sobre el Ombudsman que se encarga de su atención y vigilancia, situación que introduce la investigación al Capítulo 3, en el cual se estudian las transgresiones a los derechos humanos, lo que genera a la controversia sobre la protección y atención a los mismos, encausando la investigación hacia la ejecutividad y eficacia de los medios de defensa ante una violación inminente de esos derechos.

## CAPÍTULO 1

### DERECHOS HUMANOS, ANTECEDENTES EN MÉXICO

El presente capítulo, contiene un estudio introductorio a la época actual, a fin de identificar los cambios radicales que sucedieron en México a su incorporación en la Organización de las Naciones Unidas, y la suscripción y posterior ratificación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, haciendo hincapié en la transformación de los Derechos Humanos, así como de los cambios que ha provocado su consideración dentro de la legislación nacional.

#### 1.1. LA COLONIA

Uno de los distintivos de la Época Colonial, son las condiciones de maltrato con que eran tratados los indígenas, situación que constituye el primer antecedente de los Derechos Humanos en México. Maltrato

A partir de la llegada de los españoles a tierras indias, los habitantes de las tribus indígenas fueron objeto de sometimientos arbitrarios por parte de éstos, pues a los primeros les aplicaba el régimen legal de la península, que les reconocía el goce de todos sus derechos, contrario a la población indígena, a quienes no se les reconocía derecho alguno, por ende se encontraban sometidos a un régimen de servidumbre y esclavitud. En esta época, los derechos humanos dentro del territorio nacional, tienen su formación y origen cuando se hacen evidentes las condiciones de ultraje que tenían los indígenas durante la práctica de las encomiendas. La práctica de la Encomienda, se llevaba a cabo encargando o encomendando por parte de los españoles, tierras a los indios que vivían en ellas con el fin de tributarles y servirles a los españoles, bajo la excusa del buen trato hacia sus personas, y recibir la fe cristiana.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Cfr. SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, "Historia del Derecho Mexicano", 12ª Edición, Porrúa, México, 2006, p.94.



Dicho mecanismo de cristianización se llevó a cabo en condiciones infrahumanas y caóticas lo que ocasionó vejaciones y maltratos a la comunidad indígena, sobre todo a la explotación conjunta de la tierra y el hombre.

A la luz de las atrocidades cometidas con motivo de las encomiendas, se expidieron las llamadas Nuevas Leyes de las Indias, dictadas por Carlos V, a través de las cuales se prohibía el repartimiento y las propias encomiendas, ello con la finalidad de proteger a los indígenas del trato inhumano del que eran receptores, aunque en poco tiempo se convirtió también en un sistema de esclavitud, por lo que fue abolido en 1778, cuestión que no mejoró la situación de los nativos.

Esta clase de explotación y sojuzgamiento, obstaculizó el desarrollo de los derechos individuales en favor de la mayoría de la población que se trataba de indígenas nativos de la Nueva España, y los únicos que gozaban de garantías era el grupo privilegiado de los peninsulares.

Estas circunstancias, motivaron a la búsqueda de mejores condiciones de vida a través de una serie de movimientos sociales que originaron una rebelión masiva en la búsqueda de independencia.<sup>2</sup>

Con la época de la conquista se da inicio a una etapa de rebelión y movimientos cuyo propósito o espíritu fue la exigencia de una mejor calidad de vida por los nativos de la Nueva España, ello derivado de la ausencia de garantías humanas en las vidas de los indígenas al pretender, los colonizadores, apoderarse del territorio americano..

## **1.2. INDEPENDENCIA DE MÉXICO**

En el siglo XIX, surgió un movimiento ideológico que estremeció el pensamiento del país y sirvió para cambiar todo el esquema social, político y

---

<sup>2</sup> Cfr., *Ibidem*, p. 98.

jurídico de la Nueva España: la Ilustración y sus postulados, fue ese movimiento surgido en Francia que dio al pueblo mexicano, la gran fuerza exógena que movió a la Guerra de Independencia.<sup>3</sup>

Uno de los motivos de este movimiento que buscó la independencia del Estado mexicano de los colonizadores, fue la abolición de la esclavitud, probablemente por ello, Miguel Hidalgo y Costilla es uno de los protagonistas del movimiento de Independencia y posiblemente el primero en decretar y defender los derechos humanos en México, ya que emitió un “Decreto de Abolición”, a través del cual garantizó el respeto a los derechos humanos de los indígenas sometidos, que básicamente estableció lo siguiente:

- A. Que todos los dueños de esclavos deberán darles la libertad dentro del término de diez días, bajo la imposición de pena de muerte a quien hiciera caso omiso;
- B. El cese, en lo sucesivo, de los tributos respecto a las castas que lo pagaban y todo abuso que a los indios se aplicaba; y
- C. Que en todos los negocios judiciales, documentos, escrituras y actuaciones se hiciera el uso del papel común, quedando abolido el sellado.
- D. A la muerte de Miguel Hidalgo, el 30 de julio de 1811, se quedó al frente del movimiento insurgente Ignacio López Rayón, quien de inmediato, llamó a una junta para gobernar en nombre y ausencia de Fernando VII.<sup>4</sup>

El 30 de abril de 1812, Ignacio López Rayón, elaboró un proyecto de lineamientos jurídicos, al que denominó “*Elementos Constitucionales*”, y aún sin siquiera discutirse, el propio López Rayón los retiró.<sup>5</sup> Con este antecedente, José María Morelos y Pavón, continuó con la convicción de protección a la dignidad humana y crea un documento llamado “*Los Sentimientos de la Nación*”, el cual

---

<sup>3</sup> Cfr., *Ibíd.*, p.107.

<sup>4</sup> Cfr., *Ibíd.*

<sup>5</sup> Cfr., *Ibíd.*, p. 113

queda en manos del Congreso de Chilpancingo para la creación de la primera Constitución de México, la Constitución de Apatzingán, promulgada en 1814, con el nombre de “*Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*”, o simplemente Constitución de Apatzingán.

El 4 de octubre de 1824 fue promulgada la primera Constitución Federal Mexicana, la cual constaba de 171 artículos, sin embargo no contaba expresamente con declaraciones sobre los derechos civiles, excepto alguno sobre la libertad de imprenta y la prohibición a ser detenido sin una orden previa.

Por el año de 1836, se creó una nueva Constitución, denominada “Las Siete Leyes”<sup>6</sup> promulgada por José Justo Corro, la cual establecía los llamados “*derechos de los ciudadanos*”, entre los cuales se contemplaron los de Legalidad, Audiencia y Legitimación, Seguridad Jurídica, entre otros.

El 15 de mayo de 1856, se creó el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, el cual contenía en su Sección Quinta, denominada “Garantías Individuales”, una completa declaración bajo los rubros: libertad, seguridad, igualdad y propiedad; continuamente en 1857, tomando como base al Derecho Natural, por medio del cual se reconocía al gobernado sus derechos fundamentales, eran otorgadas sólo garantías individuales que se basaban en el individualismo y el liberalismo y al final, se establecían obligaciones públicas en materia fiscal y administrativa, únicamente. Al concluir el periodo de la guerra de

---

<sup>6</sup> El artículo 7 de la Primera Ley de la Constitución de 1836, definió la ciudadanía de los gobernados en los siguientes términos:

*“7. Son ciudadanos de la República mexicana:*

- I. Todos los comprendidos en los cinco primeros párrafos del art. 1º, que tengan una renta anual, lo menos de cien pesos procedentes de capital fijo o mobiliario, o de industria o trabajo personal honesto y útil a la sociedad.*
- II. Los que hayan obtenido carta especial de ciudadanía del congreso general, con los requisitos que establezca la ley.”*

independencia con las leyes de Reforma en 1859, quedan reconocidos Derechos Humanos básicos de los que actualmente se encuentran vigentes.<sup>7</sup>

Las ideas ilustracionistas y la necesidad del reconocimiento de los derechos inherentes al ser humano, dieron camino al movimiento de Guerra de Independencia, que en síntesis, buscó garantizar los derechos de los ciudadanos mexicanos.

### **1.3. ANTECEDENTES REVOLUCIONARIOS**

Uno de los motivos fundamentales que detonó en el levantamiento armado de 1910, es la lucha contra la injusticia que sufrían millones de mexicanos, condenados, principalmente los que habitaban las comunidades rurales, a pasar hambre y a ser víctimas de la violación a sus derechos humanos esenciales; así el tema de la propiedad de la tierra y la lucha contra los latifundios, tuvo un papel destacado para los diversos grupos sociales que se aglutinaron en torno al movimiento revolucionario. Después de un largo periodo de Porfiriato, el cual tuvo una duración aproximada de treinta años, dando inicio el día 5 de mayo de 1877, y finalizando con su renuncia al poder el 25 de mayo de 1911, estalló la Revolución Mexicana, movimiento que plasmó legalmente los anhelos del pueblo al proclamarse la Constitución de 1917, misma que hoy en día se encuentra en vigor.

El Congreso Constituyente de 1916-1917, surgió como una necesidad histórica. Era preciso que los ideales, perseguidos por los hombres que hicieron la Revolución, tomaran sustancia en un cuerpo legal armónico y actualizado, si no se quería una guerra perpetua entre los mexicanos.

Dicho ordenamiento formuló en su primer capítulo un catálogo de Derechos del Hombre, denominándolo “De las Garantías Individuales”, esta Constitución, en principio pretendía ser solo un proyecto de reforma a la

---

<sup>7</sup> Cfr., *Ibíd.*, pp. 118, 120 y 121.

Constitución de 1857, concluyendo con un repertorio de aspiraciones de ideales y de reivindicaciones, de carácter social y económico, que afloraron en el congreso Constituyente.<sup>8</sup>

Las normas constitucionales, resultado del trabajo del Constituyente, rompieron con la concepción tradicional de los Derechos Individuales, en sentido liberal, y tuvieron en su naturaleza, notas esenciales que les confieren por derecho propio lo que se ha llamado Derechos Sociales; de esta forma se consagra un éxito la Constitución de 1917, al crear por primera vez en la historia del Constitucionalismo, los Derechos Sociales.<sup>9</sup>

#### **1.4. RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS POR EL ESTADO MEXICANO**

La Independencia de México y su movimiento de Revolución, lograron la evolución del país hacia lo que se denomina Estado Social, cuyas características se basan en “... un estado cuyo derecho no se apoya en los valores del individuo aislado, sino en los de la persona como miembro de la sociedad...”<sup>10</sup>, lo que produce como consecuencia, la expansión de los Derechos Sociales, su inclusión en documentos constitucionales y la búsqueda de los mecanismos que logren su efectividad jurisdiccional.

Todos los antecedentes anteriormente descritos, a lo que llamamos Constitucionalismo Social, favorecieron a la aparición de la figura del *Ombudsman*.

Hector Fix-Zamudio, define en su obra “*Justicia Constitucional Ombudsman y Derechos Humanos*”, a la figura el Ombudsman, como una

---

<sup>8</sup> Cfr. BADIA, Juan Fernando, *et al.*, “Las experiencias del Proceso Político-Constitucional en México y España”, UNAM, México, 1979, pp. 54 y 56.

<sup>9</sup> Cfr. LARA PONTE, Rodolfo, “Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano”, UNAM, México, 1993, p. 156.

<sup>10</sup> ÁLVAREZ DE LARA, Rosa María, “Legislación Estatal de los Derechos Humanos”, CNDH, 1991, México. p. 7.

Institución protectora de los derechos humanos de los particulares ante las arbitrariedades del Estado, a través de sus Autoridades Administrativas, ya sea por infracciones legales, injusticias, irracionalidad o retrasos manifiestos, esta función la va a realizar a través de la investigación que efectúe de los hechos injustos o ilegales que se hagan de su conocimiento, y de acreditar transgresiones a los derechos fundamentales de los gobernados, emitirá argumentos para solucionar dichos conflictos. Todas estas labores, se comunican periódicamente a los superiores Órganos de Gobierno, ello, con el fin de que éstos sugieran las medidas legales y reglamentarias necesarias para garantizar la protección a los derechos humanos.<sup>11</sup>

Internacionalmente, en el año de 1948, las delegaciones mexicanas recibieron la instrucción de fijar su posición ante la comunidad internacional, respecto a la protección de los derechos humanos, de acuerdo con los siguientes lineamientos:

- Los derechos humanos no deben ser objeto de una convención, sino de una simple declaración.
- Es inadmisibles la llamada protección internacional de los derechos humanos, por lo que no puede aceptarse nada que tienda a construir una maquinaria internacional para proteger tales derechos.
- Debe apoyarse cualquier tendencia en el sentido de fortalecer la protección nacional de los derechos humanos mediante soluciones de derecho interno, tales como la institución mexicana del juicio de amparo.

Los sucesivos gobiernos mexicanos siguieron un curso de acción caracterizado por enfatizar discursivamente la adhesión del país a los principios consagrados en las declaraciones internacionales de derechos humanos, subrayando que constituían el reflejo de su propio orden democrático.

---

<sup>11</sup> Vid. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *“Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos”*, CNDH, 1993, México, p. 69.

Participaban con bajo perfil en los sucesivos esfuerzos de codificación de los derechos fundamentales mediante instrumentos jurídicos internacionales de carácter vinculante, por ejemplo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, en París, Francia.<sup>12</sup>

Así mismo, rechazaban la posibilidad de desarrollar mecanismos internacionales de supervisión o cortes internacionales con facultades contenciosas, encargadas de vigilar el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos, por ejemplo, la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, creada por los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos, la primera reunión de la Corte se celebró el 29 y 30 de junio de 1979 en la sede de la OEA en Washington, D.C.

Por otra parte se sostuvo que la comunidad internacional estaba legitimada a pronunciarse únicamente sobre la situación en Estados donde prevaleciera una grave, masiva y sistemática violación a los derechos humanos. Ésta sería la posición de México frente a otros Estados, y se esperaba que fuera la actitud de los demás países frente a México.<sup>13</sup>

En 1969 México participó activamente en las discusiones que condujeron a la redacción final de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El afán del gobierno mexicano fue restringir las facultades que contemplaba el anteproyecto de la Comisión, cabildeó intensamente en contra del establecimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con competencia jurisdiccional obligatoria.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Vid. LARA PONTE, Rodolfo, *op. cit.*, pp. 46 y 163.

<sup>13</sup> Vid., *Ídem*.

<sup>14</sup> Vid., *Íbidem*, p. 53.

Sin embargo, al interior del país por los años sesentas, fueron publicados los primeros análisis doctrinales acerca de la figura del *Ombudsman*, en trabajos monográficos y tesis profesionales, mismas que sirvieron de base para la instauración a nivel legislativo en algunos de los Estados de la República.

Es así como algunos de los Estados mexicanos, toman esta figura jurídica para crear Instituciones protectoras de los derechos de sus gobernados, no como tal, pero con funciones similares que van encaminadas a la protección de los derechos fundamentales de sus gobernados.

En año de 1979, en el Estado de Nuevo León, se creó la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos. En la Ciudad de Colima, por el año de 1983, se estableció la figura denominada "Procurador de Vecinos"; la siguiente Institución creada para la protección de los derechos de los gobernados, en México, lo fue la Defensoría de los Derechos Universitarios en 1985.

Por su parte, en el año de 1986, en Oaxaca, se creó la Procuraduría para la defensa del Indígena; mientras que, en 1987 fue instituida la Procuraduría Social de la Montaña en Guerrero; en 1988 apareció en Aguascalientes la Procuraduría de Protección Ciudadana y en Querétaro surgió la Defensoría de los Derechos de los Vecinos.

El 25 de enero de 1989, se estableció la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, el objeto primordial de esta institución fue el mejoramiento de la prestación de servicios públicos, cuyas principales funciones son las de velar porque los actos administrativos de las autoridades dependientes del propio Departamento se ajusten a los principios de legalidad, eficiencia, honestidad y oportunidad; así mismo, para hacer recomendaciones de carácter general sobre simplificación de procedimientos, reglamentación de actividades, o para dejar sin efecto las que a su juicio resulten innecesarias, teniendo como objetivo el mejoramiento de la prestación de los servicios públicos, constituyéndose como



una vía expedita y sin formalidades procedimentales para lograr la solución de problemas de los ciudadanos ante la administración pública.<sup>15</sup>

En efecto, son los movimientos sociales los que logran la introducción del Estado Mexicano al tema de la protección de los Derechos Humanos, y aunque se dio inicio con un perfil bajo frente a los demás Estados del mundo, con el paso del tiempo fueron introducidas al país instituciones, que buscaban garantizar la protección a los derechos humanos de los gobernados.

### **1.5. ACTUALIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO**

Actualmente, la sociedad se organiza mejor cada día con el propósito de defender los Derechos Humanos, así se han creado organismos internacionales y nacionales, gubernamentales y no gubernamentales, muchos de los cuales realizan una excelente labor humanitaria. La labor de esas organizaciones es indispensable pues se constituyen en una especie de contralor de las estructuras gubernamentales.

Durante el primer semestre de 1945, el Gobierno de México, asumió una actitud sorprendentemente internacionalista por lo que hace a la protección de los Derechos Humanos en el sistema internacional, tanto en el ámbito regional como en las discusiones sobre la creación de las Naciones Unidas.<sup>16</sup>

En términos generales, México procuró mediante sus participaciones ampliar al máximo la esfera de acción de la comunidad internacional con respecto del dominio estatal en el nuevo orden mundial.

Hasta principios de los años noventa, los Derechos Humanos figuraron en la agenda de la política exterior de México fundamentalmente mediante la

---

<sup>15</sup> Vid., ÁLVAREZ DE LARA, Rosa María, *op.cit.*, pp. 21, 24 y 25.

<sup>16</sup> Vid. BIDART CAMPOS, Germán J., "Teoría General de los Derechos Humanos", UNAM, México, 1989, p. 36.

participación del país en los organismos internacionales especializados en la materia.

Sin duda, al transcurso de esta última etapa, se posicionó a los Derechos Humanos como una prioridad en la política exterior, situación que se equipara a la llamada teoría sobre “*lock in*” o anclaje internacional, desarrollada por Andrew Moravscik; dicho autor sostiene que la voluntad de un país de adquirir compromisos sustantivos con el régimen internacional de Derechos Humanos es el resultado de cálculos políticos internos, en particular del deseo de los gobernantes de restringir en el futuro el margen de discrecionalidad en acción gubernamental, y por ende, reducir la incertidumbre política a través de delegar autoridad en esta materia a instancias internacionales.<sup>17</sup>

Diversos doctrinarios, establecen que esta internacionalización de los Derechos Humanos trajo como consecuencia la reforma constitucional del año 2011, en la cual se reconocen los derechos humanos y otorga mayor fuerza a los Tratados Internacionales que los regulan, los que en casos concretos se toman en consideración como un complemento de la Constitución cuando ésta omite establecer un sentido protector del derecho humano respectivo.

Es así, que una vez reunidos los requisitos exigidos por el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y a manera de culminación formal del procedimiento legislativo, el día 10 de junio de 2011, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos.

Esta modificación comprende cambios a la denominación del Capítulo I del Título Primero, así como a los artículos 1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 apartado B, y 105, fracción II, de la Constitución Federal.

---

<sup>17</sup> *Vid. Ibidem*, p. 42.

No obstante que los cambios a los primeros 29 artículos de la Constitución Federal han sido constantes, ya desde hace algunos años se veía ineludible una modificación mayor, la cual permitiera poner al texto constitucional completamente acorde a la situación actual, con los estándares internacionales que aluden a la materia de derechos humanos.

Esta necesidad de establecer criterios internacionalistas en materia de Derechos Humanos dentro de la Constitución Política, se generó gracias a la confluencia de varios factores, entre ellos a la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a mediados del año de 1990, así como a su labor en la difusión de los derechos humanos; la ratificación de un número cada vez mayor de instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos, tanto de carácter general como específicos, para la protección de determinados derechos, grupos o personas; la participación decisiva de las organizaciones no gubernamentales o de la sociedad civil, que comenzaron a proliferar en el tema de Derechos Humanos a mediados de la década de los noventa; el sometimiento de México a la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en diciembre de 1998, y algunos de los comités de Naciones Unidas encargados de supervisar el cumplimiento de tratados internacionales en el año de 2002; algunos criterios judiciales que propiciaron cambios en la jerarquía tradicional de los tratados internacionales con respecto a la Constitución y el resto de las leyes federales y locales; la persistencia de violaciones a los derechos humanos, documentadas en el ámbito interno y objeto de observaciones o recomendaciones y sentencias, ya sea por instancias internacionales o constantes señalamientos de la academia nacional, que desde diversos ángulos ponía en evidencia las inconsistencias, incompatibilidades y rezagos del texto constitucional en diversos temas de

derechos humanos, así como la conveniencia de poner al día la normativa constitucional.<sup>18</sup>

Es así, que actualmente se vive en México, nuevamente una transición de pensamientos liberales, en cuanto a la materia de derechos humanos, inspirados en los criterios internacionalistas, realizando un intercambio en la postura del gobierno de proteger a garantías conferidas por éste a los gobernados, por un pensamiento de sometimiento por parte del gobierno a los derechos humanos que corresponden al gobernando y a garantizar su protección frente a cualquier ente que emane del mismo.

---

<sup>18</sup> *Vid.* CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, *et al.*, “La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: Un Nuevo Paradigma”, UNAM, México, 2011, p.p. 42 y 43.

## CAPÍTULO 2

### NATURALEZA JURÍDICA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SU INTERVENCIÓN EN LA APLICACIÓN DE LA PENA

#### 2.1. LOS DERECHOS HUMANOS

Como se ha venido dilucidando al tenor de la presente investigación, en la actualidad, los derechos humanos tienen una aceptación universal, y un total reconocimiento en documentos constitucionales y convenciones, tratados y pactos internacionales.

Consecuencia de lo anterior, la denominación “*Derechos Humanos*”, se ha ido generalizando atribuyéndole diversos términos o expresiones que no siempre contienen en esencia el mismo significado, de esta forma entre los diversos términos o expresiones encontramos los siguientes: derechos innatos, derechos naturales, derechos individuales, garantías individuales, garantías constitucionales, derechos fundamentales, derechos de la personalidad, derechos esenciales del hombre, derechos subjetivos públicos, derechos del hombre, libertades públicas, etcétera.

Sin embargo, a partir de la internacionalización de los derechos humanos a través de la Declaración proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el 10 de diciembre de 1948, se produjeron cambios sociales, políticos, ideológicos y culturales que incidieron en lo relativo al el término “*Derechos Humanos*”, en relación a su protección, vigencia y respeto en el mundo,<sup>19</sup> con lo que considero que tuvo mayor difusión y aceptación en la doctrina y la legislación, siendo que dicha denominación fue incluida en la ya mencionada reforma Constitucional de 2011.

---

<sup>19</sup> Vid. RAMÍREZ, Gloria, “Concepto y fundamentación de los derechos humanos. Un debate necesario.”, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 1998, p. 3.

A fin de proporcionar una idea amplia y precisa de los derechos humanos, se han hecho múltiples esfuerzos por definirlos, como ejemplo, el doctrinario Gregorio Peces-Barba, considera que los derechos humanos, “... son un producto histórico del mundo moderno que surge progresivamente en el tránsito a la modernidad... La persona reclamará su libertad religiosa, intelectual, política y económica, en el paso progresivo desde una sociedad teocéntrica y estamental a una sociedad antropocéntrica e individualista.”<sup>20</sup>

La definición del jurista, Peces Barba, se puede complementar con la ofrecida por Gloria Ramírez, quien advierte que los derechos humanos mantienen un vínculo entre la satisfacción de las necesidades y el marco constitucional; se puede considerar a los derechos humanos como elementos indispensables que vinculan a las necesidades humanas con su satisfacción.<sup>21</sup>

Conviene citar el concepto que algunos de los Organismos internacionales y nacionales, defensores de los derechos humanos, manejan; la Organización de las Naciones Unidas (ONU), establece lo siguiente : “*Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición.*”<sup>22</sup>

Por su parte la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, externa el siguiente criterio: “*Los Derechos Humanos son el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad*

---

<sup>20</sup> PECES-BARBA, Gregorio, *“El derecho positivo de los Derechos Humanos, de Debate”*, Ed. Debate, Madrid, 1987, p. 20.

<sup>21</sup> Vid. RAMÍREZ, Gloria, *op. cit.* p. 9.

<sup>22</sup> *La ONU y los Derechos Humanos, “¿Qué son los Derechos Humanos?”*. (EN LÍNEA). Disponible: <http://www.un.org/es/rights/overview/>. 27 de marzo de 2014. 04:03 PM.

*jurídicamente organizada. Estos derechos, establecidos en la Constitución y en las leyes, deben ser reconocidos y garantizados por el Estado.*<sup>23</sup>

Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido criterios de interpretación de los Derechos Humanos, partiendo de la premisa establecida por el artículo 1º de la Constitución Política, dicho artículo en su párrafo segundo y tercero prevé lo siguiente:

*“Artículo 1.*

*...*

*Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.*

*Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.*

*...”*

Uno de los criterios de la Corte que aluden a la interpretación de dicho artículo, es el emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito intitulado, que establece lo siguiente:

***“Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta; Tribunal Colegiado de Circuito; Décima Época; Tesis Aislada; Libro XXI, Junio de 2013, Tomo 2; Pág. 1289. Principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y***

---

<sup>23</sup> Los Derechos Humanos, “¿Qué son los Derechos Humanos?”. (EN LÍNEA). Disponible: [http://www.cndh.org.mx/Que\\_Son\\_Derechos\\_Humanos](http://www.cndh.org.mx/Que_Son_Derechos_Humanos). 27 de marzo de 2014. 04:07 PM.

**progresividad establecidos en la Constitución Federal. Representan criterios de optimización interpretativa de los derechos fundamentales.**

*El 10 de junio de 2011 se promulgaron reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos, de las que sobresale la modificación de su artículo 1º que establece la obligación de toda autoridad de promover, respetar y garantizar los derechos humanos, favoreciendo la protección más amplia posible a favor de la persona, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En virtud de éstos, la valoración de los derechos fundamentales queda vinculada a la premisa de que deben respetarse en beneficio de todo ser humano, sin distinción de edad, género, raza, religión, ideas, condición económica, de vida, salud, nacionalidad o preferencias (universalidad); además, tales derechos han de apreciarse como relacionados de forma que no sería posible distinguirlos en orden de importancia o como prerrogativas independientes, prescindibles o excluyentes unas ante otras, sino que todos deben cumplirse en la mayor medida posible, así sea en diferente grado por la presencia de otro derecho fundamental que también deba respetarse y que resulte eventualmente preferible, por asegurar un beneficio mayor al individuo, sin que el derecho fundamental que ceda se entienda excluido definitivamente (indivisibilidad e interdependencia); asimismo, con el entendimiento de que cada uno de esos derechos, o todos en su conjunto, obedecen a un contexto de necesidades pasadas y actuales, mas no niegan la posibilidad de verse expandidos, por adecuación a nuevas condiciones sociales que determinen la necesidad y vigencia de otras prerrogativas que deban reconocerse a favor del individuo (progresividad). De esta guisa, los referidos principios representan criterios de optimización interpretativa de los derechos fundamentales, porque conducen a su realización y observancia plena e inmejorable a favor del individuo, al orientar el proceder de toda autoridad en el cumplimiento del mandato de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales de la materia, lo cual se refleja al ejercer el control constitucional, en el sentido de que el respeto*



*y restauración de los indicados derechos son una tarea no sólo de la jurisdicción federal, sino también de la ordinaria en el conocimiento de los asuntos de su competencia.”*

Lo anterior, atiende a que los derechos humanos con independencia de su fuente, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de todas las normas y actos de autoridad que forman parte del ordenamiento jurídico mexicano.

La protección a estos derechos fundamentales ha ido acentuando su importancia conforme va avanzando y desarrollándose la sociedad a nivel mundial y su fin es regular todas aquellas normas de protección que tienen las personas por el simple hecho de existir, los Derechos Humanos nacen de la propia naturaleza del ser humano por el simple hecho de su existencia; los Derechos Humanos pertenecen al individuo por igual, es decir, sin distinción de sexo, raza, nacionalidad o condición social.

### **2.1.1. ¿Cuáles son los Derechos Humanos?**

Se entiende que los Derechos Humanos son en su origen, una idea política expresada en la exigencia del respeto irrestricto del Estado a la libertad e igualdad de las personas; para la atención normativa de dichas exigencias del respeto a la libertad e igualdad de las personas, los derechos humanos han sido clasificados por los doctrinarios. Ignacio Burgoa realiza la siguiente clasificación:

- a) Garantías individuales: garantías de igualdad jurídica, libertad de propiedad y de seguridad jurídica.
- b) Garantías sociales: derecho al trabajo y derecho a la tierra.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> *Vid.* BURGOA, Ignacio, Las garantías individuales, México, 3º Edición, Porrúa, México, 2007, p. 190.

Por su parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Institución de la cual más adelante se hablará, ha creado un catálogo de derechos humanos, el cual derivado de los avances tecnológicos y con la finalidad de su difusión, se encuentran en su portal de internet<sup>25</sup>, figurando en él, los siguientes: Igualdad; Igualdad ante la Ley; Igualdad de todas las personas; Libertad personal; Libertad de trabajo; profesión industria o comercio; Libertad de expresión; Libertad de imprenta; Libertad de asociación y de reunión; Libertad de tránsito y residencia; Libertad religiosa; Derechos a poseer armas; Derecho a la información; Irretroactividad de las leyes; Garantía de audiencia; Garantía de legalidad; Seguridad jurídica en materia penal internacional; Inviolabilidad de las comunicaciones privadas; Inviolabilidad del domicilio; Seguridad jurídica en materia de órdenes de aprehensión o detención; Seguridad jurídica para los procesados en materia penal; Derecho a la jurisdicción; Seguridad jurídica en las detenciones ante autoridad judicial; Garantías del procesado en materia penal; Derechos de la víctima o del ofendido; Seguridad jurídica respecto a la imposición de penas y multas Seguridad jurídica en los juicios penales; Protección de la integridad física y moral de las personas a las que se imponga una pena; Derecho a la nacionalidad; Derecho de petición; Protección jurídica al derecho a la vida; Derechos de los pueblos indígenas; Derecho a la educación; Derecho a la paternidad; Derecho a la protección de la salud; Derecho al medio ambiente adecuado; Derecho a la vivienda; Derechos sociales a favor de los trabajadores; Derechos de los niños; Derecho a la propiedad; Derecho a la propiedad comunal y ejidal de tierras; Derecho a la ciudadanía; y Derechos del ciudadano.

Estos derechos, todos, son inherentes a la dignidad humana, y su finalidad es la de crear las condiciones materiales que permitan a cada persona gozar la plenitud de todos sus derechos fundamentales, liberándolo del temor y la miseria, para lo cual cada estado se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como por asistencia internacional, especialmente económicas y técnicas hasta el

---

<sup>25</sup> Conócenos, Los Derechos Humanos, “¿Cuáles son los Derechos Humanos?”. (EN LÍNEA). Disponible: [http://www.cndh.org.mx/Cuales\\_Son\\_Derechos\\_Humanos](http://www.cndh.org.mx/Cuales_Son_Derechos_Humanos). 08 de octubre de 2014. 12:03 AM.

máximo de los recursos que dispongan, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos humanos.

### **2.1.2. Naturaleza Jurídica de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**

En México, existe una Institución encargada de la vigilancia y respeto de los Derechos Humanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la cual tiene como principal función cuidar y proteger a los gobernados, antes de las violaciones que se den en este sentido, promueve y mantiene las condiciones necesarias para que se puedan gozar de todos los derechos que tiene la persona en un ambiente de justicia, paz y libertad.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos se creó como un Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, mediante decreto presidencial correspondiente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 1990; esta Institución estuvo adscrita directamente al Titular de dicha dependencia, sustituyendo en aquel entonces, a la Dirección General de Derechos Humanos de esa Secretaría.

Esta institución, encuentra su base Constitucional en lo previsto por el artículo 102 apartado B, que prevé lo siguiente:

*“Artículo 102.*

*B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara 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.*

*Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.*

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

*...”*

De dicho precepto legal, se desprenden los siguientes principios:

1. La creación de organismos de protección de derechos humanos;
2. La expedición de recomendaciones públicas autónomas no obligatorias para la autoridad;
3. El establecimiento de su competencia;
4. La exclusión de ciertas materias de su competencia;
5. La creación de un sistema nacional no jurisdiccional de protección a los derechos humanos.

Con fecha 13 de septiembre de 1999 se reformó el artículo 102, apartado B constitucional, en el cual se señala que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, así como personalidad jurídica y patrimonio propios. El objetivo

esencial de este organismo es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano.<sup>26</sup>

De conformidad a lo previsto por el artículo 17 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, está se encuentra integrada por un Presidente, una Secretaría Ejecutiva, hasta cinco visitadores generales, así como el número de visitadores adjuntos y personal profesional técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones, además de contar con un Consejo.

- A. Consejo Consultivo y el Secretario Técnico: El Consejo es el único órgano de carácter colegiado en la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que se va a integrar por diez consejeros, que deben estar en pleno ejercicio de sus facultades como ciudadanos y no deberán desempeñar ningún cargo o comisión en el servicio público.
- B. Presidente de la Comisión Nacional: Sus atribuciones son acerca de la dirección, administración y conducción de las tareas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- C. Secretaría Ejecutiva: tiene la facultad de proponer al Consejo y al Presidente de la Comisión, las políticas generales que en materia de derechos humanos deberá de seguir ante los organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales, promover y fortalecer las relaciones de la Comisión con organismos públicos, sociales o privados, nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, realizar estudios sobre los tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos, y enriquecer, mantener y custodiar el acervo documental de la Comisión.
- D. Las Visitadurías Generales: Reciben, admiten o rechazan las quejas e inconformidades presentadas por los afectados, sus representantes o los

---

<sup>26</sup> Conócenos, "Antecedentes". (EN LÍNEA). Disponible: <http://www.cndh.org.mx./Antecedentes>. 27 de marzo de 2014. 04:16 PM.

denunciantes ante la Comisión, dar inicio a la investigación de las quejas e inconformidades y hacer estudios necesarios para formular proyectos de recomendación o acuerdo, que se someterán a consideración del Presidente de la Comisión.<sup>27</sup>

Como se verifica, antiguamente la protección de los derechos humanos de los gobernados mexicanos, era una facultad que se encontraba a cargo de un ente de gobierno, situación que podía poner en tela de juicio su eficacia. Previendo tal situación, el legislativo a través de la reforma al artículo 102, apartado B constitucional, de fecha 13 de septiembre de 1999, proporcionó acertadamente, autonomía de gestión y presupuestaria, así como personalidad jurídica y patrimonio propios a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

### **2.1.3. Atribuciones**

Como se comentó en el transcurso del tema anterior, el objetivo esencial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano, por ello, para el cumplimiento de dichos objetivos, esta Comisión Nacional tiene como atribuciones, las previstas por el artículo 6 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el cual a grandes rasgos, señala las siguientes:

1. Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos;
2. Iniciará, a petición de parte o de oficio, según el interés afectado, la investigación correspondiente por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal, o bien, cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente en tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;

---

<sup>27</sup> Vid. ÁLVAREZ DE LARA, *op. cit.*, p. 36.

3. Formulará sus recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el ya citado artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
4. Conocerá y en última instancia decidirá sobre las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las Entidades Federativas a que se refiere numeral 102, apartado B, Constitucional;
5. Conoce y en última instancia, decide sobre las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de derechos humanos, y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales;
6. Actúa como mediador entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, para la fácil solución del conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita;
7. Promueve la observancia de los derechos humanos en el país;
8. Propone a las diversas autoridades del país, que promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los derechos humanos;
9. Formula programas y propone acciones en coordinación con las dependencias competentes para impulsar el cumplimiento de tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de Derechos Humanos.
10. Expide su Reglamento Interno;
11. Elabora y ejecuta programas preventivos en materia de derechos humanos;
12. Supervisa el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país;
13. Formula programas y propone acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del

territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos;

14. Propone al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos;
15. Da seguimiento, evaluación y monitoreo, en materia de equidad de género;
16. Investiga hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.

Partiendo de los rasgos y las características esenciales, se deduce que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es una Institución similar a la del *Ombudsman escandinavo*, modelo que México adoptó después de la Segunda Guerra Mundial.<sup>28</sup>

El Ombudsman, Como claramente lo precisa Hector Fix-Zamudio, en su obra *“Justicia Constitucional Ombudsman y Derechos Humanos”*,<sup>29</sup> la figura el Ombudsman, es una Institución protectora de los derechos humanos de los particulares ante las arbitrariedades del Estado, a través de sus Autoridades Administrativas, ya sea por infracciones legales, injusticias, irracionalidad o

---

<sup>28</sup> Jorge Fernández Ruíz, en la aportación que hace dentro de la compilación de estudios “Problemas actuales de derecho constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo”, titulada “Derechos humanos y Ombudsman en México”, apunta que la Institución de Ombudsman es una aportación de Suecia, la cual fue adoptada por Finlandia, Estado que aquilató sus posibilidades; después de la Segunda Guerra Mundial, Noruega y Dinamarca adoptaron el Ombudsman; el creado en Noruega para las fuerzas armadas surgió en 1952, y el Ombudsman danés fue electo por primera ocasión en 1955, lo que a los ojos de los demás países de la comunidad internacional dio a dicha institución el carácter escandinavo que más tarde se convirtió en universal cuando Nueva Zelanda, Israel, Portugal, España, México y un gran número de países incorporaron a sus ordenamientos jurídicos dicha institución.

<sup>29</sup> FIX-ZAMUDIO, *op. cit.*, p. 75.



retrasos manifiestos, esta función la va a realizar a través de la investigación que efectúe de los hechos injustos o ilegales que se hagan de su conocimiento, y de acreditar transgresiones a los derechos fundamentales de los gobernados, emitirá argumentos para solucionar dichos conflictos. Todas estas labores, se comunican periódicamente a los superiores Órganos de Gobierno, ello, con el fin de que estos sugieran las medidas legales y reglamentarias necesarias para garantizar la protección a los derechos humanos.

Cabe mencionar, que a pesar de los informes que el Ombudsman, realiza al Gobierno, sobre los hechos irregulares violatorios de derechos humanos, como característica primordial, goza de autonomía, lo cual quiere decir, que esta Institución no se encuentra directamente vinculada al alguno de los órdenes de Gobierno, situación que supone garantizar a todos aquellos gobernados que acuden a esta instancia, una mayor eficiencia y total imparcialidad al momento de resolver al respecto, situación que no ocurre con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pues a pesar de que comparta en común la mayoría de las características de un Ombudsman, y se denomine totalmente como una institución Autónoma, de conformidad a lo previsto por los artículo 10 y 18 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, éstos puestos son elegidos por el poder legislativo, impidiendo de esta forma que el Organismo se considere una Institución con autonomía del Gobierno mexicano.

## **2.2. REGLAMENTACIÓN SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL PROCESO PENAL (DEBIDO PROCESO)**

Los derechos humanos del imputado durante el proceso penal, se encuentran previstos desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como el supremo ordenamiento legal; estos derechos se encuentran establecidos en el artículo 20 apartado B, de dicho instrumento legal que a la letra expresa lo siguiente:

*“Artículo 20.*

*El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.*

*...*

*B. De los derechos de toda persona imputada:*

*I. A que se presume su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;*

*II. A declarar o a guardar silencio. Desde el momento de su detención se le harán saber los motivos de la misma y su derecho a guardar silencio, el cual no podrá ser utilizado en su perjuicio. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio;*

*III. A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten. Tratándose de delincuencia organizada, la autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y datos del acusador.*

*La ley establecerá beneficios a favor del inculgado, procesado o sentenciado que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos en materia de delincuencia organizada;*

*IV. Se le recibirán los testigos y demás pruebas pertinentes que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, en los términos que señale la ley;*

*V. Será juzgado en audiencia pública por un juez o tribunal. La publicidad sólo podrá restringirse en los casos de excepción que determine la ley, por razones de seguridad nacional, seguridad pública, protección de las víctimas, testigos y menores, cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos, o cuando el tribunal estime que existen razones fundadas para justificarlo.*

*En delincuencia organizada, las actuaciones realizadas en la fase de investigación podrán tener valor probatorio, cuando no puedan ser reproducidas en juicio o exista riesgo para testigos o víctimas. Lo anterior sin perjuicio del derecho del inculgado de objetarlas o impugnarlas y aportar pruebas en contra;*

*VI. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso.*

*El imputado y su defensor tendrán acceso a los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido y cuando pretenda recibírsele declaración o entrevistarle. Asimismo, antes de su primera comparecencia ante juez podrán consultar dichos registros, con la oportunidad debida para preparar la defensa. A partir de este momento no podrán mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación, salvo los casos excepcionales expresamente señalados en la ley cuando ello sea imprescindible para salvaguardar el éxito de la investigación y siempre que sean oportunamente revelados para no afectar el derecho de defensa;*

*VII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa;*

*VIII. Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera, y*

*IX. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.*

*La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado*

*será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.*

*En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.”*

Con la inclusión del citado precepto Constitucional, dentro de Capítulo Primero, “*De los Derechos Humanos y sus Garantías*”, es notable que el poder constituyente pretendió garantizar la legalidad en el Procedimiento Penal, para así, y evitar violaciones a los derechos humanos del gobernado, ello, hasta en tanto no se, resuelva el procedimiento judicial, a fin de que en un futuro dicho procedimiento no se encuentre investido de vicio alguno que haga imposible su procedencia o ejecución.

### **2.3. REGLAMENTACIÓN SOBRE LA VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DURANTE EL PROCESO PENAL EN MÉXICO**

Al pretender ejecutar un acto de autoridad, un descuido o la mala ejecución de un procedimiento por el servidor público, genera responsabilidades de carácter administrativo, penal y civil.

#### **2.3.1. Responsabilidad del Servidor Público**

En el ejercicio de sus funciones, todo servidor público debe acatar diversos ordenamientos que contemplan los principios que rigen su desempeño.

Estos principios van encaminados al debido cumplimiento de las funciones del Estado, y a la garantía de la seguridad jurídica de todo gobernado.

El artículo 21 párrafo noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece los principios por los que han de regirse los integrantes de las instituciones de seguridad pública para evitar la mala ejecución de proceso penal, siendo los siguientes:

*“Artículo 21.*

*La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.”*

La Administración Pública estrictamente debe conducir su actuar de acuerdo a esos principios, por ello, también se encuentran previstos por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que señala en su artículo 7 que *“...Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público”*.

Este ordenamiento también enumera dentro en su artículo 8, las obligaciones de los servidores públicos, y menciona que su incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan.

#### **2.3.1.1. Medios de Aplicación**

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece a la queja o la denuncia como el medio idóneo para comprobar alguna irregularidad en las conductas del servidor público durante el desempeño de sus funciones.

El artículo 10 de la citada Ley, señala que la queja o denuncia se presenta por incumplimiento a las obligaciones administrativas de los servidores públicos.

Las denuncias o quejas se presentan ante las Instituciones encargadas de vigilar el correcto funcionamiento del Servicio Público a las que el público deberá tener fácil acceso.

En cada una de las Instituciones de Gobierno existe un Órgano Interno de Control, mismo que se encarga de realizar la investigación correspondiente a fin de que determinar la probable responsabilidad del servidor público, y determinar la sanción que amerite ser impuesta.

Para determinar la sanción que deberá imponerse, en caso de que se demuestre la infracción cometida por el servidor público, el Órgano Interno de Control tomará en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión desempeñada el servidor del Estado cuando cometió dicha violación.

Como es de observarse el marco normativo, respecto de las responsabilidades de los servidores públicos, aunque es escaso y austero, se encuentra regulado casi por completo por ordenamientos importantes jurídicamente lo que les otorga mayor ejecutividad a las acciones legales que procedan respecto de las irregularidades de los servidores públicos.

#### **2.4. RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**

La voz *recomendar*, envuelve los significados de encargar o pedir, a su vez, la palabra recomendación, enmarca el hecho de encargo o súplica que se hace a otro, es decir, el término recomendación se usa como sinónimo de sugerencia, sin embargo es preciso señalar que en materia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ésta no se trata de cualquier sugerencia ya que cuenta con la autoridad moral, y con el prestigio del organismo que la emite.

Como la propia Constitución lo prevé, las recomendaciones ostentan un carácter no vinculatorio para las autoridades a la que van destinadas, aunque ello sea así, no refiere la falta de cumplimiento u observancia de esta.

Asimismo, las recomendaciones emitidas por la Comisión de los Derechos Humanos, deben ser de carácter público, autónomas e imparciales para poder otorgar seguridad a la víctima de violación a sus derechos humanos.

#### **2.4.1. Elementos**

Las Recomendaciones contienen elementos para su eficacia, los cuales se encuentran contemplados por el artículo 132 del Reglamento Interior de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los siguientes términos:

*“Artículo 132.- (Contenido de las recomendaciones)*

*Los textos de las recomendaciones contendrán los siguientes elementos:*

*I. Descripción de los hechos violatorios de derechos humanos;*

*II. Enumeración de las evidencias que demuestran la violación a derechos humanos;*

*III. Descripción de la situación jurídica generada por la violación a derechos humanos y del contexto en el que los hechos se presentaron;*

*IV. Observaciones, análisis de evidencias, razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los que se soporte la convicción sobre la violación de derechos humanos reclamada, y*

*V. Recomendaciones específicas, entendidas como las acciones solicitadas a la autoridad para que repare la violación a derechos humanos y, en su caso, instruya el procedimiento que permita sancionar a los responsables.*

*Cuando del contenido de la recomendación se desprenda la solicitud de inicio de procedimientos administrativos, se remitirá copia a los órganos internos de control correspondientes y se les solicitará, en colaboración, la determinación e informe respecto del procedimiento correspondiente.”*

Lo anterior, se reduce en los siguientes cuatro puntos relevantes:

- a) MOTIVO: Acto u omisión de naturaleza administrativa que dieron lugar a la queja.
- b) FUNDAMENTACIÓN DE HECHO Y DE DERECHO: Las circunstancias de hecho y jurídicas, que a partir de la investigación efectuada y de los informes rendidos por las autoridades requeridas, se lograron acreditar, más allá de cualquier duda razonable, así como la valoración jurídica de los elementos de convicción en que se funde su estimación
- c) MOTIVACIÓN: los razonamientos, técnicos-jurídicos de cómo debe o debió actuar la autoridad:
- d) SUGERENCIAS: Los puntos concretos de sugerencia que se hace a la autoridad o servidor público contra el que va dirigida la queja.

#### **2.4.2. Aplicabilidad**

Después de haber reunido sus elementos y de ser aprobadas por el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las recomendaciones se darán a conocer a la opinión pública, después de su debida notificación.

Dicha publicación se hará de manera íntegra o en forma de síntesis, dependiendo del caso que lo requiera.

Posteriormente se da un plazo de quince días para que la autoridad a quien se dirigió dicha recomendación dé respuesta respecto de su aceptación, al concluir el plazo sin que la autoridad o servidor público al cual se le dirigió la recomendación realice manifestación alguna, ésta se tendrá por no aceptada.

De no ser aceptada la recomendación, la negativa se hará del conocimiento de la opinión pública. En caso contrario, la autoridad implicada



dispondrá de un plazo de quince días hábiles contados a partir de la recepción del comunicado a través del cual manifieste la aceptación de la recomendación para enviar a la Comisión Nacional las pruebas de que ha sido cumplida.

Se entiende que la autoridad o servidor público que haya aceptado una recomendación asume el compromiso de dar a ella su total cumplimiento, y serán las visitadurías generales que conocieron del asunto, a través de sus directores generales, directores de área y visitadores adjuntos, quienes darán seguimiento a las recomendaciones y reportarán al presidente de la Comisión Nacional el estado de las mismas.

### **CAPÍTULO 3 ACCIÓN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO; EFICACIA Y EJECUTIVIDAD**

La doctrina ha reconocido que para poder hablar de un verdadero Estado de Derecho que garantice el bien común del Estado, deberán cumplirse requisitos específicos, tales como: 1) la existencia de un orden jurídico estructurado, al que se encuentren sometidas la actuaciones del Estado; 2) el reconocimiento de los derechos públicos subjetivos de los gobernados; 3) el establecimiento de medios idóneos para la defensa de éstos derechos, 4) y un sistema de Responsabilidad Patrimonial del Estado.<sup>30</sup> Esas exigencias van encaminadas a la protección de los derechos de los particulares para lograr el objetivo del Estado; sin embargo, cuando por la actividad propia de los entes de Gobierno, se vulneran los derechos humanos de los particulares, es precisa la reparación del daño atendiendo a una responsabilidad por parte del Estado.

La indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, presume que los daños reparables sean de aquellos que el particular no tenga la obligación jurídica de soportar, ya que como se sabe, hay daños que puedan resentirse sin

---

<sup>30</sup> *Vid.* GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, *et. al.*, “La Responsabilidad Patrimonial del Estado”, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2000, pp. 36-37.

posibilidad de reclamo al Estado, como podrían ser los derivados de multas o sanciones en general, que si bien producen una afectación patrimonial al particular, debe absorberlos ordenamiento de la Ley. Igualmente, los daños y perjuicios de que se trate deben ser reales y susceptibles de valuarse en dinero; estar directamente relacionados con una o varias personas, y ser desiguales a los que pudieran afectar al común de la población; se encuentran excluidos los daños por causa de fuerza mayor que evidentemente no podrían ser imputados el Estado.<sup>31</sup>

Así, la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, es una de las pocas figuras creadas por el mismo Estado, para aquellos casos en que las acciones ejecutadas por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, hayan vulnerado derechos humanos de los gobernados.

### **3.1. ACCIÓN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. PROBLEMÁTICA**

Como el antecedente más próximo y cercano a un Sistema de Responsabilidad Patrimonial del Estado, es preciso mencionar, que en el año de 1941 el Gobierno Federal realizó un esfuerzo por reconocer la responsabilidad directa y objetiva del Estado, a través de la Ley de Depuración de Créditos a cargo el Gobierno Federal, la cual, en lugar de ser perfeccionada, fue abrogada el 14 de enero de 1988 por Decreto del Congreso de la Unión, dirigido por el entonces Presidente de República, Miguel de la Madrid Hurtado.

Con posterioridad, atendiendo a los principios establecidos en el Derecho Privado, la Responsabilidad Patrimonial del Estado se previó como la llamada responsabilidad subsidiaria y solidaria del Estado, para el caso de la acreditación de hechos ilícitos culposos en el primer caso, y de hechos ilícitos dolosos para el segundo, situación que no reparó el problema que se le presentaba a los particulares o gobernados, a quien sin tener obligación jurídica de soportarlo, se

---

<sup>31</sup> *Vid. Íbidem*, p. 39.

le ocasionaban los daños y perjuicios como consecuencia de la actividad del Estado, fuera ésta regular o irregular, lícita o ilícita y proviniera de hechos materiales o de actos jurídicos.<sup>32</sup>

Ante el insuficiente material jurídico que regulaba a esta Institución, y la problemática que ocasionaba su ejecución a través de la figura de la responsabilidad subsidiaria, que suponía, además de la identificación del servidor público causante del daño reclamado y la demostración de su culpabilidad directa, la acreditación en juicio de la insolvencia del servidor público respectivo, para que pudiera iniciarse una acción de responsabilidad contra el Estado por la misma vía civil.<sup>33</sup>

Ante la dificultad de probar los extremos mencionados en el procedimiento judicial respectivo, por parte de los particulares, éstos preferían sufrir las injustas consecuencias antes de demandar al Estado, o bien presionar por “vías de hecho”, para que las autoridades reconocieran su responsabilidad y se les cubriera la indemnización a que consideraran tener derecho, lo cual de ninguna manera honraba ni al Estado ni al Derecho.

Ante la necesidad de un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, en el año de 2002 se adicionó al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que prevé la Responsabilidad Administrativa de los servidores públicos, un segundo párrafo que a la letra estableció lo siguiente:

*“Artículo 113.*

...

---

<sup>32</sup> Vid. CASTRO ESTRADA, Álvaro, “Responsabilidad Patrimonial del Estado, Análisis Doctrinal y Jurisprudencial comparado”, Porrúa, México, 1997, pp. 8-15.

<sup>33</sup> Vid., *Íbidem*, p. 535.

*La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.”*

Con ese fundamento Constitucional, el 31 de diciembre del 2004, se expidió la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la cual en su artículo primero determina que su objeto es fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a los particulares que, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, además, el artículo 2 de la citada Ley Federal advierte que sus preceptos serán aplicables, para cumplimentar los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de la Comisión Interamericana, así como las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En cuanto al procedimiento, la Indemnización Patrimonial por parte del Estado debe solicitarse en la vía administrativa por reclamación de la parte interesada, a quien corresponderá comprobar la responsabilidad en que haya incurrido el Estado, ante la dependencia o entidad responsable o el organismo constitucional autónomo, siguiendo además de los lineamientos previstos por la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Es en este momento, en el que las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, juegan un papel muy importante, ya que si ha quedado comprobada la conducta irregular del Estado a través de una recomendación, puede quedar comprobada la responsabilidad del Estado y reconocida la indemnización que deberá otorgarse por los daños causados.

Sin embargo, la problemática de la situación no radica en el procedimiento para obtener la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, sino en el desconocimiento de dicho procedimiento, pues como anteriormente se ha precisado, las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solo contienen sugerencias a la autoridad responsable para que realice de mejor manera su labor, entendidas como las acciones solicitadas a la autoridad para que repare la violación a derechos humanos y, en su caso, instruya el procedimiento que permita sancionar a los responsables, pero en ninguna de sus partes menciona el procedimiento a seguir por parte del agraviado, para solicitar la indemnización correspondiente que resarza los daños ocasionados, ni la instancia correspondiente para reclamarlos, resultando el mismo problema que se preveía antes de la entrada en vigor de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, y provocando la ineficacia de la misma.

### **3.1.1. Medios de Defensa de la Víctima. Queja**

Como anteriormente ya se había precisado, la queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es un instrumento jurídico instituido para la defensa de los derechos humanos de los gobernados, en contra de la actividad administrativa irregular de las autoridades de los diversos órdenes de Gobierno, a fin de que se determine, como consecuencia, la existencia de alguna responsabilidad por parte del Estado y sea ejecutable alguna indemnización.

### **3.1.2. Eficacia**

El conocimiento y desahogo procedimental de la queja, es una de las atribuciones que el orden jurídico mexicano concede a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

De igual forma, se dispuso que una vez declarada la procedencia de dicho mecanismo de defensa, la Comisión, entrará de lleno a la investigación de las presuntas violaciones a fin de comprobar su existencia y emitir una recomendación objetiva respecto de las mismas, la cual contendrá el acto u

omisión de naturaleza administrativa que dieron lugar a la queja; las circunstancias de hecho y jurídicas, que a partir de la investigación efectuada y de los informes rendidos por las autoridades requeridas, se lograron acreditar, así como la valoración jurídica de los elementos de convicción en que se funde su estimación; los razonamientos, técnicos-jurídicos de cómo debe o debió actuar la autoridad; así como los puntos concretos de sugerencia que se hace a la autoridad o servidor público contra el que va dirigida la queja.

### **3.1.3 Ejecutividad**

Además de las sugerencias que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre cómo realizar sus funciones en un marco de derecho, a través de la emisión de sus recomendaciones públicas a la autoridad responsable, la emisión de las mismas dan pie a la ejecutividad de la Responsabilidad Patrimonial del Estado; sin embargo, como ya fue señalado, dicha circunstancia no es prevista expresamente en las mismas, ya que, con independencia de que una de las características de dicha Institución de protección a los derechos humanos, es que sus resoluciones no gozan de un carácter vinculatorio, ello no quiere decir que dichas recomendaciones carezcan de validez probatoria al intentar ejercitar alguna indemnización a cargo del Estado.

Entendiendo que la validez probatoria de la recomendación emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, radica en la investigación que se realiza, por parte de dicho organismo, de los hechos constitutivos de violaciones a los derechos humanos, la cual debe gozar de total imparcialidad y objetividad y del resultado que ésta arroje, por lo que al momento de ejercitar la víctima su derecho a la indemnización ante la autoridad jurisdiccional, dicha constancia cuenta con la fuerza probatoria por ser emitida por un organismo público y autónomo como es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; por ello, es que resulta indispensable la observancia de esta situación por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y se prevea en alguno de sus ordenamientos, la obligación de hacer del conocimiento del particular que acuda

ante su jurisdicción, la posibilidad de que, en caso de demostrarse la responsabilidad en que incurrió el Estado, se requiera ante la autoridad correspondiente la indemnización que proceda.

### **3.2. REFORMA AL ARTÍCULO 132 DEL REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**

Como se ha señalado en capítulos anteriores, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, juega un papel muy importante en la protección y defensa de los derechos humanos de los particulares, atendiendo a ello y al carácter no vinculatorio de las resoluciones que emite dicho organismo, resulta indispensable que a través de sus ordenamientos jurídicos imprima fuerza a las mismas, sin contravenir su naturaleza jurídica.

Por ello, el propósito de esta investigación es la difusión que se otorgue en el contenido las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de la figura jurídica de Responsabilidad Patrimonial del Estado, a fin de que las mismas contengan mayor fuerza ante las irregularidades del Estado y se subsanen los errores cometidos por éstos en detrimento de los derechos humanos de los gobernados.

#### **3.2.1. Fundamentación**

Las modificaciones que se proponen al Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos atiende a la necesidad de adecuar las normas legales al objeto y naturaleza jurídica de la propia Comisión, los cuales como con antelación se ventiló es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano, lo anterior, en virtud de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es también un órgano de la sociedad y defensor de ésta, de conformidad a lo que prevé el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **3.2.2. Competencia**

Como se precisó en el tema 2.1.2. de la presente investigación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se encuentra integrada por un Presidente, una Secretaría Ejecutiva, hasta cinco visitadores generales, así como el número de visitadores adjuntos y personal profesional técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones, además de contar con un Consejo Consultivo, el cual, es el único órgano de carácter colegiado en la Comisión Nacional de Derechos Humanos y se va a integrar por diez consejeros, mismos deben estar en pleno ejercicio de sus facultades como ciudadanos y no deberán desempeñar ningún cargo o comisión en el servicio público; dicho consejo se va a encargar de la aprobación del Reglamento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y su normatividad interna, así como de sus modificaciones o adiciones, para ello el presidente del Consejo presentará las propuestas correspondientes para su discusión y aprobación.

Por tanto compete a dicho Consejo, la aprobación de la modificación al Reglamento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que la presente investigación propone.

### **3.4.3. Aplicabilidad**

El artículo 132 del Reglamento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos prevé el contenido de las recomendaciones emitidas por dicha Comisión, en los siguientes términos.

*“Artículo 132.- (Contenido de las recomendaciones)*

*Los textos de las recomendaciones contendrán los siguientes elementos:*

- I. Descripción de los hechos violatorios de derechos humanos;*
- II. Enumeración de las evidencias que demuestran la violación a derechos humanos;*
- III. Descripción de la situación jurídica generada por la violación a derechos humanos y del contexto en el que los hechos se presentaron;*



*IV. Observaciones, análisis de evidencias, razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los que se soporte la convicción sobre la violación de derechos humanos reclamada, y*

*V. Recomendaciones específicas, entendidas como las acciones solicitadas a la autoridad para que repare la violación a derechos humanos y, en su caso, instruya el procedimiento que permita sancionar a los responsables.*

*Cuando del contenido de la recomendación se desprenda la solicitud de inicio de procedimientos administrativos, se remitirá copia a los órganos internos de control correspondientes y se les solicitará, en colaboración, la determinación e informe respecto del procedimiento correspondiente.”*

Ahora bien, atendiendo al propósito de la presente investigación y a fin de completar la defensa y protección a los derechos humanos de las víctimas, es posible proporcionar publicidad y eficacia a la figura jurídica de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en las Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, modificando el precepto jurídico antes invocado, incluyéndose en su fracción V el derecho subjetivo del particular de acudir ante la autoridad administrativa y ejercer la reclamación de la indemnización que pudiere corresponderle, siempre y cuando cumpla con los requisitos previstos por el artículo 4 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y de no encontrarse exceptuados por el artículo 3 de la mencionada Ley. Dicha modificación podría realizarse en los términos siguientes:

*“Artículo 132.- (Contenido de las recomendaciones)*

*Los textos de las recomendaciones contendrán los siguientes elementos:*

*I. Descripción de los hechos violatorios de derechos humanos;*

*II. Enumeración de las evidencias que demuestran la violación a derechos humanos;*

*III. Descripción de la situación jurídica generada por la violación a derechos humanos y del contexto en el que los hechos se presentaron;*

*IV. Observaciones, análisis de evidencias, razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los que se soporte la convicción sobre la violación de derechos humanos reclamada, y*

*V. Recomendaciones específicas, entendidas como las acciones solicitadas a la autoridad para que repare la violación a derechos humanos y, en su caso, instruya el procedimiento que permita sancionar a los responsables.*

*Cuando del contenido de la recomendación se desprenda la solicitud de inicio de procedimientos administrativos, se remitirá copia a los órganos internos de control correspondientes y se les solicitará, en colaboración, la determinación e informe respecto del procedimiento correspondiente.*

***Para el caso de que los daños causados por la autoridad responsable encuadren en los supuestos previstos por la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, deberá hacerse del conocimiento del quejoso la posibilidad de acudir ante la autoridad administrativa a deducir sus derechos.”***

#### **3.2.4. Eficacia**

Como se verifica del proyecto de modificación que se propone al artículo invocado, solo se deduce una adecuación de éste a las necesidades de los particulares, lo que se realiza sin precisar directamente el procedimiento a seguir, ya que su sola alusión así como la invocación de la autoridad competente, basta para que el gobernado se remita a la Ley Federal respectiva y se encuentre en conocimiento de los derechos subjetivos que le corresponden otorgándole mayor eficacia tanto a la recomendación como a la acción de Indemnización por Responsabilidad Patrimonial del Estado.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** Vista la necesidad de los gobernados de defenderse en contra de la actividad irregular del Estado, se han creado diversos mecanismos de defensa en su contra con eficacia para los particulares, entre ellos la figura de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, misma que constituye una acción para la exigencia de una indemnización por los daños que pudieren haber sido ocasionados por dicha actividad irregular. Sin embargo, esta figura no goza de la publicidad necesaria para su interposición por parte de los particulares agraviados.

**SEGUNDA.** La publicidad que se otorgue a la figura jurídica de Responsabilidad Patrimonial del Estado tiene una fundamental importancia en el cumplimiento del objetivo o fin de la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pues esta circunstancia proveería la verdadera y completa protección y defensa de los derechos humanos a los particulares ante las arbitrariedades del Estado, ya que sin modificar la esencia de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, éstas podrían gozar de coertividad al constituir un elemento primordial para ejercitar el derecho subjetivo de la víctima a la indemnización por Responsabilidad Patrimonial del Estado por los daños causados por las violaciones cometidas.

**TERCERA.** En virtud de la naturaleza de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que es la protección y defensa de los derechos humanos de los particulares, resulta conveniente que sea esta Institución quien se encargue de otorgar publicidad a la figura de Responsabilidad Patrimonial de Estado, para los casos en que la investigación realizada arroje una verdadera violación a los derechos del particular.

**CUARTA.** Es conveniente la modificación al contenido de las Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y resulta eficaz la adición que se propone a la fracción V del artículo 132 del

Reglamento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la cual se prevea la posibilidad que tiene el gobernado víctima de la violación a sus derechos, de acudir ante la autoridad correspondiente a deducir sus derechos.

## FUENTES CONSULTADAS

### LIBROS

ÁLVAREZ DE LARA, Rosa María, “Legislación Estatal de los Derechos Humanos”, CNDH, México, 1991.

BURGOA, Ignacio, “Las Garantías Individuales”, 3° Edición, Porrúa, México, 1977.

BADIA, Juan Fernando, et al., “Las experiencias del Proceso Político-Constitucional en México y España”, UNAM, México, 1979.

BIDART CAMPOS, Germán J., “Teoría General de los Derechos Humanos”, UNAM, México, 1989.

CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, et al., “La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: Un Nuevo Paradigma”, UNAM, México, 2011.

CASTRO ESTRADA, Álvaro, “Responsabilidad Patrimonial del Estado, Análisis Doctrinal y Jurisprudencial comparado”, Porrúa, México, 1997.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Justicia Constitucional Ombudsman y Derechos Humanos”, CNDH, México, 2001.

LARA PONTE, Rodolfo, “Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano”, UNAM, México, 1993.

PECES-BARBA, Gregorio, “El derecho positivo de los Derechos Humanos, De Debate”, 1987, Madrid.

RAMÍREZ, Gloria, “Concepto y fundamentación de los derechos humanos. Un debate necesario.”, Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla”, México, 1998.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, “Historia del Derecho Mexicano”, 12ª Edición, Porrúa, México, 2006.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, et. al., “La Responsabilidad Patrimonial del Estado”, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2000.

WITKER, Jorge, et al., “Metodología Jurídica”, McGraw Hill, México, 1997.

### LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo  
Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos  
Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial de Estado  
Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos  
Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

## **JURISPRUDENCIA**

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tribunal Colegiado de Circuito; Décima Época; Tesis Aislada; Libro XXI, Junio de 2013, Tomo 2; Pág. 1289. Principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad establecidos en la Constitución Federal. Representan criterios de optimización interpretativa de los derechos fundamentales. Amparo directo 223/2012. Rodolfo Guadalupe González Aldape. 27 de septiembre de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: José Carlos Rodríguez Navarro. Secretaria: Griselda Tejada Vielma.

## **FUENTES ELECTRÓNICAS**

Conócenos, “*Antecedentes*”. (EN LINEA). Disponible:  
<http://www.cndh.org.mx/Antecedentes>. 27 de marzo de 2014. 04:16 PM.

La ONU y los Derechos Humanos, “*¿Qué son los Derechos Humanos?*”. (EN LINEA). Disponible:  
<http://www.un.org/es/rights/overview/>. 27 de marzo de 2014. 04:03 PM.

Los Derechos Humanos, “*¿Qué son los Derechos Humanos?*”. (EN LINEA). Disponible:  
[http://www.cndh.org.mx/Que\\_Son\\_Derechos\\_Humanos](http://www.cndh.org.mx/Que_Son_Derechos_Humanos). 08 de octubre de 2014. 12:03 A.M.