

320809

**UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO**

**PLANTEL TLALPAN**

**ESCUELA DE DERECHO**

**CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA U.N.A.M.**

10  
24

**CONSIDERACIONES SOBRE LA NATURALEZA  
JURIDICA DE LA COMISION NACIONAL DE  
DERECHOS HUMANOS**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**T E S I S  
Q U E P R E S E N T A:  
R I C A R D O H E R N A N D E Z H I D A L G O  
P A R A O B T E N E R E L T I T U L O D E:  
L I C E N C I A D O E N D E R E C H O**

**ASESOR DE TESIS:  
LIC. SAMUEL ALVAREZ GARCÍA**

México, D. F. 1991.



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

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

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

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

## I N D I C E .

PROLOGO.

INTRODUCCION.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS.

I	Derechos Humanos. Concepto y Naturaleza. . . . .	1
II	Ombudsman. Origen y Concepto. . . . .	8
III	Declaración Universal de Derechos Humanos. . . . .	20
IV	De los derechos humanos en México. . . . .	26

CAPITULO SEGUNDO

ANALISIS DEL DECRETO POR EL QUE SE CREA LA  
COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

I	Transcripción del Decreto. . . . .	31
II	Del fundamento constitucional . . . . .	40
III	De los fundamentos legales-administrativos . . . . .	44
IV	De los considerandos. . . . .	49
V	De los artículos que rigen el presente decreto. . . . .	56

CAPITULO TERCERO

ASPECTOS Y COMENTARIOS DEL REGLAMENTO INTERIOR  
QUE RIGE A LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS  
HUMANOS.

I	Definición, Facultades y Objetivos de la Comisión. . . . .	62
II	De los órganos y sus atribuciones. . . . .	67
III	De las Direcciones Generales que integran la Comisión Nacional de Derechos Humanos. . . . .	75

IV Del Procedimiento Interno de la Comisión . . . . .	80
V Del Informe y Recomendaciones de la Comisión . . . . .	85

#### CAPITULO CUARTO

##### CONSIDERACIONES ANALITICAS RESPECTO DE LA ESTRUCTURA JURIDICA DE LA C.N.D.H.

I Del Decreto constitutivo y su relación con el juicio de amparo. . . . .	87
II ¿Era necesaria la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos? . . . . .	99
III De las recomendaciones emitidas por la C.N.D.H..	102
IV De las relaciones entre los Poderes Federales y la C.N.D.H. . . . .	107

#### CAPITULO QUINTO

##### PROPOSICIONES PERSONALES.

I Ampliación de la fundamentación constitucional . . .	113
II Facultar a la C.N.D.H., para efecto de que pueda vertir sus recomendaciones a cualquier autoridad del país. . . . .	118
III Efectividad del proceso y de las recomendaciones emitidas por la C.N.D.H. . . . .	125

##### CONCLUSIONES.

##### BIBLIOGRAFIA.

##### ANEXO.

## P R O L O G O .

Personalmente, el motivo que me impulsó a escribir este trabajo de tesis, es el de colaborar, dentro de mis posibilidades, en la defensa y protección de los derechos humanos; toda vez que en nuestro país, desafortunadamente, se cometen constantemente transgresiones a los mismos por algunos servidores públicos y casi siempre, con impunidad total.

Desde luego, no es mi intención generalizar al referirme a los servidores públicos, pues si bien es cierto que existen autoridades, de diferentes ámbitos, que suelen abusar del poder que detentan, también es cierto que existen funcionarios al servicio de la comunidad que procuran ejercer la tarea que les ha sido encomendada, de la mejor manera posible, beneficiando así a la sociedad en general.

Definitivamente, considero que la protección de los derechos humanos constituye una obligación de todo ser humano esto es, que las relaciones humanas, siempre y cuando se basen en el respeto y la cordialidad, necesariamente deben ser provechosas, o al menos, no perjudiciales para los que encillas intervengan. Es en este punto precisamente, donde se me ocurre exhortar a la buena fé de aquellos que detentan un determinado poder, para efecto de hacerles ver la necesidad de respetar a todo ser humano como lo que es, un sujeto capaz de adquirir derechos y obligaciones por si solo.

El presente trabajo, tiene como finalidad proporcionar ideas y posibles soluciones respecto de la problemática social existente en materia de derechos humanos; pues si bien mi estudio es breve, también es significativo respecto de la responsabilidad que me corresponde en la defensa y promoción-

de los derechos humanos en México.

Finalmente, me permito invitar a todo aquél que tenga acceso a este estudio, para efecto de despertar su interés - por conocer sus derechos humanos, que como personas todos tenemos; también pretendo que el lector tenga un conocimiento - poco más amplio y fundamentado de la manera y de los instru - mentos jurídicos que tiene a su alcance para efecto de hacer - que se respeten aquellos derechos esenciales que todo ser hu - mano, en virtud de su naturaleza, posee.

Ricardo Hernández Hidalgo.

## I N T R O D U C C I O N .

El ser humano, desde sus orígenes, ha procurado establecer normas de conducta que rijan las relaciones entre los individuos que conforman una sociedad. Es evidente la preocupación que ha existido, desde antaño, por preservar y respetar los distintos derechos y obligaciones de cada persona; por lo anterior, nos permitimos realizar este trabajo de tesis, en el cual analizaremos la estructura funcional de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (C.N.D.H.), que como su denominación lo prevee, tiene por finalidad proteger los derechos esenciales que posee todo ser humano, es decir, aquellos derechos que necesariamente deben ser contemplados y respetados para poder vivir inmersos en un estado de derecho; pues de lo contrario, si estos derechos no son debidamente tutelados, bien podríamos estar próximos a la barbarie.

El trabajo que a continuación pretendemos desarrollar, debemos considerarlo un trabajo científico, ya que el Derecho como ciencia, merece toda una investigación en cuanto a las causas, efectos y soluciones de los problemas que atañen a una población determinada. Desde luego, la problemática concreta a la que nos referimos, es la de fundamentar y proteger los derechos humanos; por consiguiente, nuestro trabajo involucra tanto a la sociedad, en general, así como a la forma o medios jurídicos que se deben emplear para proteger a las personas, en lo que respecta a sus derechos personalísimos. Por lo anterior, podemos decir que no sólo es un trabajo científico, sino también social y jurídico.

El problema concreto que abordaremos a lo largo de este trabajo, es el de buscar una perspectiva más amplia, tan to política, social y jurídica, en favor de la Comisión, así

como un campo de acción más amplio en favor de la misma institución, para efecto de lograr una mejor defensa y preservación de los derechos humanos en México.

Sabemos bien, que no será fácil otorgar un perfil más amplio en favor de la Comisión, así como tampoco será fácil concederle mayores atribuciones en su favor, pues quizás se podría devenir un conflicto de intereses entre dos o más autoridades, sin embargo, consideramos que nuestras ideas y propuestas que expondremos con posterioridad, de tomarse en cuenta, serán en beneficio no sólo de la Comisión sino también de todos los que habitamos la República Mexicana.

Ahora bien, en relación a las hipótesis que pretendemos comprobar en este trabajo, podemos señalar en principio la necesidad de que exista, en nuestro país, un órgano que proteja y tutele los derechos esenciales de las personas; así mismo, nos motiva a investigar la estructura jurídica de la Comisión, el hecho de que consideramos que esta institución fue creada con algunas deficiencias jurídicas; y desde luego, es posible considerar, como hipótesis de nuestro estudio, el supuesto de otorgar un determinado valor coercitivo a las recomendaciones emitidas por la Comisión, e inclusive, concederle una facultad sancionadora, para efecto de hacer valer sus dictámenes. Lo anteriormente expuesto, procuraremos fundamentarlo, debidamente, de acuerdo con el desarrollo de nuestro trabajo de tesis.

La manera como elaboramos este trabajo, es decir, el método que empleamos para su desarrollo, podemos decir que fue un método deductivo, esto es, de la investigación de diversos autores y ordenamientos legales, tanto vigentes como de años anteriores, concluimos, o deducimos, una serie de co-

mentarios y propuestas que dejamos indicados en el cuerpo de esta tesis.

Brevemente, para efecto de interiorizar al lector en nuestro estudio, nos permitiremos enunciar cada uno de los capítulos que integran este trabajo.

Nuestro primer capítulo, denominado "Antecedentes Históricos", hacemos una serie de referencias a los diversos Ombudsmen defensores de los derechos humanos que existen en el mundo. En el segundo capítulo, denominado "Análisis del Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos", hacemos referencia a la obligación, por virtud de la cual, se crea la Comisión objeto de nuestro estudio. Asimismo, en el tercer capítulo, titulado "Aspectos y Comentarios del Reglamento Interior que rige a la Comisión Nacional de Derechos Humanos", nos referimos al reglamento interior que rige las acciones y funciones de la misma Comisión. En nuestro cuarto capítulo, llamado "Consideraciones Analíticas respecto de la Estructura Jurídica de la C.N.D.H.", hacemos un análisis, e inclusive crítica, tanto del Decreto como del Reglamento Interior que rigen a la institución que nos ocupa. Finalmente, en el quinto capítulo, establecido como "Proposiciones Personales", es donde concluimos y proponemos algunas ideas y consideraciones personales, que creemos podrían aplicarse en beneficio de la Comisión y de la ciudadanía, para de este modo, poder vivir en una sociedad poco más comprometida y respetuosa de sus derechos esenciales, que como personas todos poseemos.

## CAPITULO PRIMERO ANTECEDENTES HISTORICOS

### I. - Derechos Humanos Concepto y Naturaleza.

El presente trabajo de tesis, tiene por objeto analizar la estructura orgánica y funcional de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Para tal efecto, consideramos necesario realizar una sucesión cronológica de la evolución y estudio de los derechos fundamentales del hombre. Estudio que comprenderá, desde el origen de los derechos trascendentales de todo ser humano, es decir, las primeras manifestaciones sobre derechos humanos, hasta las últimas declaraciones universales y organismos que al respecto se han creado, como es el caso de la Comisión Nacional que nos ocupa.

Antes de entrar al estudio histórico de los derechos esenciales de toda persona, consideramos necesario, que si bien vamos a referirnos a los derechos humanos, debemos en principio establecer que son estos derechos, cuales son y, en concreto, cuales son sus objetivos.

Definitivamente, podemos decir, que son varios los siglos en que se ha venido discutiendo, respecto de un serie de atributos y facultades que tiene el ser humano, por el solo hecho de ser una persona. Estos derechos, forman parte inherente de la naturaleza humana y desde luego, son catalogados como universales, toda vez que, no distinguen raza, condición social, estado económico, color, sexo, etc,

sino que, por el contrario, se aplica un principio de igualdad en toda su extensión.

Con respecto a lo señalado en el párrafo anterior es evidente, que al hablar de "derechos humanos" bien podemos pensar en un principio de convivencia social, que tiene como finalidad, la vida en sociedad; estos derechos fundamentales, no encuentran su origen en el Derecho, sino en la intención de vivir en una comunidad grata y de respeto a la dignidad humana. Es cierto, que estos derechos traen consigo mismo las ideas de ética y justicia como conceptos esenciales, para convivir en armonía; pero de manera más concreta, constituyen la forma que los hombres quieren dar a la so ci dad en que viven. Es indubitable, que cuando se realiza una declaración a nivel universal de estos derechos, adquieren el grado de "principios generales de derecho", desde lue go, se requiere que estén dictados conforme a las normas del derecho internacional, para que de este modo, tengan determi nado valor jurídico.

Sin embargo, estos derechos por sí solos carecen de efecto normativo, ya que bien podríamos decir, que son dic tados por la conciencia de cada persona; para tal efecto, cuando un Estado pretende otorgarles validez legal, requiere para ello, insertar los citados derechos en su legislación positiva, adquiriendo así, carácter jurídico y, por consi guiente, pasan a formar parte de la ley positiva del Estado que les otorgó dicho reconocimiento. Por lo común, los dere chos humanos, son incorporados a las constituciones políti cas de diversos países; justo mediante esta incorporación a la ley máxima de cada nación, se establecen limitaciones a los poderes públicos, en el sentido de que toda autoridad de berá respetar los derechos primordiales de sus gobernados, -

derechos que se encontrarán previamente establecidos en la carta magna de la nación correspondiente. Con base en las anteriores consideraciones, toda constitución que contemple la protección y garantía de los derechos del hombre, debe tener como finalidad, el evitar excesos o abusos de autoridad y procurar la salvaguarda de las garantías que concede la carta fundamental correspondiente, en beneficio de la ciudadanía.

Existe otra manera de lograr el ejercicio y salvaguarda de los derechos humanos. Este reconocimiento se puede presentar cuando dos o más naciones firman un convenio o acuerdo, en virtud del cual, se obligan recíprocamente a respetar los derechos antes citados.

De lo anterior se desprende, que en efecto, los derechos humanos, pueden y deben estar encuadrados dentro del derecho positivo de cada nación, es decir, dentro del lineamiento jurídico-positivo que rige las distintas relaciones entre los individuos que conforman un país determinado. Pero bien, surge ahora la pregunta: una vez que están reconocidos los derechos esenciales del ser humano en la carta magna, correspondiente al Estado que así lo haya hecho ¿en cuál rama jurídica podemos o debemos ubicarlos?

Para resolver la anterior pregunta, diremos en prioridad de circunstancias, que desde el punto de vista histórico, los derechos humanos del hombre nacen a la vida jurídica dentro del campo del derecho público. Aunque también es de considerarse, que en la actualidad, muchos de los ya reconocidos derechos humanos, se encuentran ubicados dentro de la constitución del país que hizo tal reconocimiento, concretamente, en la parte dogmática correspondiente; lo anterior,

nos remite a la posibilidad de situar estos derechos, en el derechos constitucional. Es posible, poder encuadrarlos en otra rama de la ciencia jurídica, es decir, los derechos a los que hemos venido haciendo referencia, bien podrían encontrarse dentro de los lineamientos del derecho internacional; esto es, si surgen o si su nacimiento se prevee con motivo de una convención o acuerdo, signado entre dos o más estados, que actuen en calidad de soberanos; bajo estas circunstancias, se entiende la influencia y relación entre los derechos fundamentales y el derecho internacional.

También en el derecho privado, es posible lograr la ubicación de los derechos que comentamos. En el campo de las investigaciones, relativas al derecho citado en primer término, se han realizado esfuerzos para reducir los derechos humanos a categorías, como es el caso de incorporarlos a los códigos civiles en capítulos especiales, haciendo referencia, a las facultades que tiene un hombre sobre sí mismo. Sin embargo, respecto de esta postura existen tesis en contrario, ya que para algunos juristas el derecho privado, concretamente el derecho civil, debe ocuparse de los derechos con carácter patrimonial, pues no es posible concebir una relación jurídica en la que se confunda el sujeto con el objeto, es decir, los derechos de la persona con los derechos que ésta tiene sobre determinados objetos; no obstante lo anterior, se extiende entre los privatistas la intención de admitir, como campo de acción de su competencia, el relativo a los derechos extrapatrimoniales.

Ahora bien, si pretendieramos hacer una declaración universal de derechos humanos, considerando el principio de igualdad antes mencionado, nos encontraríamos con el problema de que la escala de valores, en cada país, es dife-

rente. Es un hecho, que los derechos trascendentales de cualquier persona, le están atribuidos de manera natural, sin embargo, debemos señalar que las necesidades y prioridades, - en cada nación, son diferentes. Esto es, que si un pueblo tiene hambre, se le deben proporcionar los alimentos necesarios, o bien, a un pueblo con altos grados de desempleo, se le deben proporcionar fuentes de trabajo suficientes; con todo esto, lo que pretendemos, es explicar la dificultad para unificar criterios respecto de una declaración a nivel mundial de derechos humanos, ya que las necesidades son diversas y distintas de un pueblo a otro.

Considerando lo antes expuesto, podemos deducir que, la postura filosófica en que se fundan los derechos humanos, radica en el derecho natural\*. Por consiguiente, analizaremos algunos aspectos de éste.

Doctrinalmente, el derecho natural\* puede concebirse y estudiarse mediante dos escuelas: una, referente a la doctrina clásica, cuya característica básica, viene a ser la fundamentación metafísica del derecho en la naturaleza humana; otra, relativa a la doctrina del derecho natural racionalista, que tuvo sus orígenes en los siglos XVII y XVIII, con Grocio, Puffendorf y otros, quienes señalaban que, todas las relaciones jurídicas deben ser juzgadas exclusivamente, por las reglas de la razón.

Debemos entender, que la verdad es la ordenación que se hace de un juicio intelectual, para así, poder juzgar una determinada realidad; de lo anterior, podemos señalar, - que el ser humano tiene varias fuentes de conocimiento verdadero y cierto, tales como la experiencia, sensibilidad, raciocinio, etc, y mediante la aplicación de las citadas fuen-

\* Entendiendo como natural, para los efectos del presente trabajo, lo que es inherente a toda persona en virtud de su naturaleza misma.

tes, puede hacer una distinción entre lo que es bueno y lo que es malo, para estar así en condiciones de poder aplicar un juicio sobre una determinada cuestión, en base al derecho natural que le asiste; y justo, este derecho, es el que concibe los derechos esenciales que posee toda persona, por el hecho de ser un individuo que goza de libertad, raciocinio, capacidad intelectual y, que ocupa un determinado lugar en el mundo.

Constituye una necesidad el hacer mención, a que si bien estamos y hemos venido hablando de derechos humanos, es evidente que todo derecho trae aparejada, necesariamente, la idea de un deber u obligación y, en el caso de los derechos que estamos comentando, no es la excepción. Cuando se realiza una declaración de derechos del hombre, la misma, nos lleva a pensar en una declaración de deberes. Es decir, los derechos de que goza un individuo, dentro de un Estado que se los garantiza, necesariamente están contrapesados por una lista correspondiente de deberes; pero independientemente de estos deberes, los derechos que le son atribuidos a todo ser humano, en virtud de su naturaleza intrínseca, traen consigo mismo ciertas responsabilidades inherentes. Esto es, todo individuo al nacer no se encuentra en un mundo deshabitado, por lo tanto, su instinto natural le exige un sentido de responsabilidad, en primer término con respecto a sí mismo, ya que quien no aprende a respetarse, difícilmente respeta a los demás y, por consiguiente, no podría convivir inmerso en un orden social y en segundo término, un sentido de responsabilidad respecto de la sociedad en que se desenvuelve.

De lo anteriormente expuesto, podemos concluir, que los derechos humanos, son aquellos derechos inherentes a la persona, por el simple hecho de ser persona; es decir, atribuciones que le son adjudicadas a todo individuo, en virtud

de su naturaleza misma; facultades sin las que, la persona humana no tendría diferenciación alguna con los animales, y es precisamente, de estos derechos humanos, de donde se desprenden ideas relativas a la libertad, a la vida y a la seguridad de poder convivir dentro de un orden social.

Asimismo, cabe recordar la influencia que tiene el derecho natural en el ámbito de los derechos humanos, porque si bien es cierto, es precisamente del derecho natural de donde surgen las primeras opciones para defender y señalar cuales son los derechos fundamentales de que goza todo individuo, y es precisamente de la conciencia humana, de donde surgen los diferentes postulados vertidos en forma de derechos esenciales.

Consideramos también que los derechos trascendentales, a los que nos hemos venido refiriendo, deben estar encuadrados dentro del marco jurídico relativo al derecho constitucional; porque es indubitable que tales derechos, en lo que concierne a nuestro contexto legal, se encuentran contenidos, de manera esencial, en lo que nuestra carta magna comprende como garantías individuales. De lo anterior, podemos decir, que si es nuestra Constitución la primera en considerar los derechos referidos con anterioridad, y es de la misma ley máxima, de donde emanan las citadas garantías hacia otros ordenamientos legales; debemos concluir entonces nuestra intención de ubicar estos derechos, dentro del ya citado con anterioridad, derecho-constitucional.

## II.- Ombudsman. Origen y Concepto.

Hemos citado con anterioridad, qué son los derechos humanos, cuál es su naturaleza y cuáles son estos derechos; - sin embargo, para poder entenderlos de manera más amplia, consideramos necesario determinar el origen de los ya citados de rechos humanos, es decir, la raíz de donde surgen, la fuente primera de donde brota la idea que ahora nos ocupa.

Para poder entender cómo surge y evoluciona el objeto materia de nuestro estudio, es necesario referirnos tanto a dos países pioneros en derechos esenciales del hombre, como lo son: Suecia y Finlandia; así como a diversos acontecimientos históricos que sirvieron de directrices para, poco a poco, ir evolucionando la conciencia humana en relación al reconocimiento y respeto de los derechos que ahora nos ocupan.

Tanto en Suecia como en Finlandia, a fines del siglo XVI, se estableció un funcionario que nombraba el rey, de nominado Preboste de la Corona, cuya labor consistía en vigilar a los funcionarios públicos, así como actuar en nombre del rey, como fiscal especial. En el año de 1715, siendo rey en Suecia, Carlos XII, estableció la creación de un Procurador Supremo (Högste Ombudsmannen), mismo que se encargaba de supervisar la legalidad, con el fin de que los funcionarios públicos, observaran y aplicaran la ley en forma correcta. - En el año de 1719, en virtud de una nueva orden, el funcionario antes citado cambia de denominación, para convertirse así en Canciller de Justicia (Justitiekansler), cambiando en este sentido su nombramiento, pero no así sus funciones.

En el año de 1720 en Suecia, se producen diversos cambios tanto sociales, como económicos y políticos. Inician

dose así, el llamado período de libertad, mismo que transcurrió por espacio de 53 años. En este lapso de tiempo, se otorgó la supremacía de la dirección política de aquel país, al Parlamento, mismo que se encontraba aún por encima del rey y de su Consejo, este último se ocupaba de cumplir las decisiones parlamentarias, mismas en las que el rey sólo participaba por medio de dos votos. Conforme transcurrieron los años, el poder parlamentario fue adquiriendo más poder, en consecuencia, a partir del año 1766 y hasta 1772, la designación y establecimiento del Canciller de Justicia de la nación, estuvo a cargo del citado poder. Durante este lapso de tiempo, surgieron también dos corrientes en el seno del parlamento, las cuales se encontraban continuamente en disputa por obtener la dirección y control del Parlamento.

Durante los últimos años del período de libertad, se desencadenaron violentas luchas entre parlamentistas, aunado esto al fracaso de la política exterior, más un cierto cansancio por las luchas de partidos, propició que Gustavo III procurara nuevas reformas constitucionales, con el fin de restablecer el poderío del rey sobre el Parlamento; para tal efecto, contó desde un principio con el apoyo de su pueblo y del ejército. Así, en el año de 1789, el monarca sueco presentó la llamada "Acta de Unión y de Seguridad" en la que propuso innovaciones constitucionales, tales como: la de separación del Consejo Real; plenitud de poderes para el monarca respecto de la administración del Estado; nombramiento de funcionarios por parte del rey; y, entre otras reformas, el Parlamento perdió su facultad exclusiva para presentar iniciativas legislativas. De esta manera, se restablece el poder del rey, comenzando así, el período conocido como "autocracia gustaviana"; sin embargo, el anterior período tuvo poca vigencia, ya que el mencionado restablecimiento de poder, en favor del monarca,

provocó una conspiración que terminó con la vida de Gustavo - III.

Con motivo del derogamiento de la autocracia impuesta por el extinto monarca sueco y en consecuencia de innumerables debates ideológicos, surge en el año de 1809, la llamada Constitución de Suecia, misma que estaba integrada por: un acta de sucesión, un acta de parlamento y un acta de libertad de prensa; ordenamientos fundamentales que tuvieron vigencia hasta 1974. La forma de gobierno, que contemplaba esta constitución, se fundamentó en el equilibrio de poderes, constituyéndose además, una monarquía constitucional y hereditaria.

El poder ejecutivo, en cuanto a su ejercicio, se depositó en el monarca, por medio de un Consejo de Estado, cuyos miembros integrantes eran designados por el rey, desde luego, con la aprobación del parlamento. El poder legislativo, se encomendó al mismo rey y a un parlamento bicameral, el cual tenía la facultad exclusiva de fijar impuestos. En cuanto al poder judicial, fue confiado a los tribunales, los que estaban presididos ya desde entonces, por las Cortes Supremas.

Lo relevante de esta constitución, es la creación y establecimiento de la figura jurídica del "Justitie Ombudsman": contemplado en el artículo noventa y seis de la carta magna - referida, y que de manera genérica contemplaba: la obligación que tenía el parlamento de designar, en cada sesión, un jurista de reconocida integridad, en calidad de mandatario (Justitie Ombudsman) del mismo parlamento; el citado funcionario, debía encargarse del control y observancia de las leyes, por parte de los tribunales competentes, mismos que estarían obligados y vigilados, por parte del encomendatario antes señalado, en el sentido de no cometer ilegalidades o negligencias.

cias relativas a la administración de justicia. En el caso de que los tribunales actuaran con cierta parcialidad o en favor de algún sujeto determinado, al cuerpo colegiado que incurriera en dicha falta se le haría responsable de la misma, y por consiguiente, se le aplicarían las sanciones y deberes relativos a los servidores públicos.

Si algo caracteriza al Ombudsman de 1809, es su total desconexión con el rey y su dependencia, por demás evidente, con el parlamento; pues precisamente éste, es quien lo elige y ante quien debe rendir su informe respectivo. Cabe señalar que la actividad fiscalizadora del mandatario que señalamos, no sólo se refiere a la administración e impartición de justicia dentro del Estado, sino también, en lo concerniente a las actividades de la Iglesia.

No está por demás señalar, que en virtud de la carga de trabajo a que se vio expuesta la figura jurídica a que nos referimos, el parlamento vislumbró la posibilidad de crear otra dependencia homóloga, que se encargara del despacho de los asuntos militares; es así cuando surge el denominado - OMBUDSMAN militar, establecido en el año de 1915.

Toda vez, que se difundió la constitución sueca más allá de sus fronteras, y en virtud del establecimiento de la innovación jurídica a que nos hemos venido refiriendo, los países que comenzaron a prever la posibilidad de contar con una institución similar a la sueca, fueron precisamente sus vecinos escandinavos.

Finlandia, una vez que se constituyó como estado soberano e independiente, después de la primera guerra mundial (1919), promulgó su constitución en ese mismo año, estable-

ciendo la figura del Ombudsman, con características afines a su homólogo sueco; es decir, vigilar a las autoridades correspondientes en lo relativo a la impartición de justicia, procurando que se observaran las normas establecidas para tal efecto.

Posteriormente, después del segundo conflicto mundial, y como consecuencia del mismo, se establece en Noruega, en el año de 1952, el Ombudsman para las fuerzas armadas, y éste tomó como modelo fundamental al Ombudsman militar sueco.

También Dinamarca, en su constitución de 1953, señala que el parlamento debe nombrar una o dos personas, de reconocida integridad, que no sean miembros del mismo parlamento, y que tengan como misión, encargarse de supervisar la administración civil y militar del Estado. Así mismo, en el año de 1954 fue creada y aprobada la Ley del Ombudsman, esto es, el nacimiento del primer Ombudsman danés, mismo que fue electo hasta 1955; éste difiere de sus homólogos suecos y finés, en que se deja fuera de su esfera de competencia a la burocracia judicial.

En la República Federal Alemana, se establece en el año de 1957, su primer Ombudsman militar, el cual, aunque es un órgano subordinado al parlamento, no tiene facultades de ejecución, sino sólo de recomendación.

Es a partir de los años sesentas, cuando en virtud de la publicidad realizada a los Ombudsman existentes, y toda vez que se da el surgimiento de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas; empieza a darse una Ombudsmania - en todo el mundo, comenzando a surgir distintas y variadas figuras al respecto.

De esta forma, en el año de 1962, Noruega crea un Ombudsman para asuntos civiles a nivel nacional. En el mismo año, Nueva Zelanda expide una ley, en la que se establece la institución referida, dándose a conocer a nivel nacional, como Comisionado Parlamentario.

De lo anterior se desprende, la propagación de la Ombudsmanía principalmente en territorio escandinavo, es decir, en países que pertenecen al grupo de las democracias liberales, sin embargo tal y como era de esperarse, la intención por proteger los derechos humanos se extendió fuera del territorio citado hacia otras partes del mundo, como lo enunciaremos enseguida.

En el año de 1966, se presenta el establecimiento de los Ombudsman en países considerados en vías de desarrollo, como es el caso de Guyana y Tanzania, cuya característica esencial, en ambos casos, consiste en que el Ombudsman constituye un órgano que emana del poder ejecutivo.

Es necesario hacer una mención especial a Canadá, pues en ningún otro país se ha difundido e instituido tanto la Ombudsmanía. En 1966, aún no se contaba con ningún Ombudsman en territorio canadiense, pero en la actualidad, todas las provincias de este país cuentan ya con un Ombudsman en operación, excepto la isla de Prince Edwar.

Las primeras provincias en establecerlo, fueron Alberta y New Brunswick, esto en 1967. Posteriormente, en Quebec, la ley del Ombudsman fue aprobada en 1968, y se designó al primer protector en 1969; así mismo, la ley de Manitoba, mediante la cual se instituye el órgano a que hacemos referencia, fue aprobada en 1969 siendo electo el titular respectivo

en 1970; año también en que se aprobó la regulación jurídica de este cargo en dos provincias canadienses más: Nova Scotia y Newfouland, aún cuando entraron en funciones hasta 1971 y 1975, respectivamente. Las leyes por las que se crea el Ombudsman en Saskatchewan y Ontario, se promulgaron en 1972 y 1975, respectivamente; en estos mismos años se designaron sus titulares correspondientes.

Existe además, en Canadá, un Ombudsman que se encarga de atender problemas relativos a los idiomas oficiales. Con relación a los reclamos provenientes de las prisiones, se instituyó un Ombudsman con esfera competencial de carácter federal, en el año de 1973. Dentro de las universidades canadienses, existen por lo menos setenta instituciones superiores, que cuentan con un Ombudsman; además, tres provincias han introducido, independientemente de su Ombudsman provincial, otro quasi-Ombudsman especializado; Alberta creó una oficina relativa a la prevención de la drogadicción, en tanto, Nova Scotia y New Brunswick instauraron comisiones para la recepción de quejas, en contra de la policía. Así mismo, cabe destacar, que el interés por el desarrollo de la institución, propició en el año de 1978, la creación de un centro internacional de estudios especializados, con el nombre de International Ombudsman Institute, mismo que se ubica en la Universidad de Alberta, en Edmonton.

En el Reino Unido, al promulgarse la ley del Comisionado Parlamentario, se da nacimiento jurídico al plurimencionado Ombudsman, estableciéndose el cargo del Comisionado Parlamentario, entrando en vigor esta ley en 1967; la diferencia de esta institución con sus similares escandinavos, fue el acceso indirecto a dicho órgano, esto es, los miembros de la Cámara de los Comunes fungen como intermediarios, entre el pú-

blico y el Comisionado Parlamentario. Cabe señalar, que los servicios de seguridad social y salud pública, no fueron incluidos dentro de la competencia del Comisionado Parlamentario, pero en virtud de los problemas ocurridos en estas áreas, se dedujo que en 1973 se incorporaran a la ley del Servicio Nacional de la Salud, la figura de los comisionados para la salud, tanto en Inglaterra como en Gales. En el año 1974, se establecen comisionados para fiscalizar los servicios públicos en el ámbito local.

Así mismo, en el año de 1969, cuando Irlanda del Norte gozaba de autonomía legislativa, fueron establecidos dos Comisionados Parlamentarios, y un Comisionado para la Administración.

En 1968, la isla de Mauricio, país considerado en vías de desarrollo, integró a su constitución un Ombudsman a nivel nacional, mismo que es nombrado por el Gobernador General, con la aprobación del primer ministro y del parlamento; siendo elegido su primer titular en 1970.

Australia, logra en 1971 implantar el Ombudsman provincial, por medio de una ley; con base en lo anterior, las demás provincias siguieron la idea, acogiendo así a la institución: South Australia en 1972, Victoria en 1973, Queen Sland y New South Wales en 1974; de esta manera, se estableció el Ombudsman federal en 1976 con sede en Camberra.

En la India, surge el Ombudsman sólo a nivel local, mismo al que se le otorga la denominación de "Lokpal" y es establecido por el gobernador, aunque dicho nombramiento debe ser previamente aprobado por el parlamento. También en la India, se establecen Ombudsmen auxiliares a los que se denomina

"Lokayutas", mismos que también son nombrados por el presidente con aprobación del "Lokpal".

En lo concerniente a Israel, justo cuando apenas se daba el nacimiento de este Estado, se creó un órgano denominado "Contralor de Estado" en 1949, el cual estaba facultado para fiscalizar en aspectos financieros, a las instituciones administrativas. En el año de 1971, se creó el Ombudsman denominado "Comisionado para las quejas del público"; lo cierto, es que se trataba de un organismo dependiente del "Contralor de Estado"; su nombramiento correspondió al Jefe del Ejecutivo, a consideración de un comité del Poder Legislativo. Es importante señalar, que ya con anterioridad existían dos Ombudsman con carácter urbano, ubicado uno en Jerusalem (1967) y otro en Haifa (1974). Así mismo, en 1972 se establece un Ombudsman estrictamente militar.

Por lo que se refiere a Suiza, en 1971 se dió el nombramiento de un Comisionado para la ciudad de Zurich. Este nombramiento, poseía todas las características de un Ombudsman escandinavo, excepto la facultad de iniciar investigaciones de oficio. En virtud del beneficio que representó este nombramiento a la ciudad antes citada, se elaboró un proyecto de ley para establecer un Ombudsman en Zurich, mismo que sería nombrado por legislatura cantonal; dicho proyecto se sometió a un referendum, que fué aprobado en 1977.

Francia estableció un Ombudsman bajo la denominación de "Le Mediateur", en el año de 1973; mismo que era elegido por el jefe de gobierno y que sólo era destituible por una causa que así lo justificara, causa que debía ser calificada por el Consejo de Estado.

Con referencia a Italia, diremos que se instalaron varios Ombudsmen bajo el nombre de "Difensore Civico". El primero se estableció en la ley regional de Toscana (1974); en 1970 se establece el gobierno regional para la región autónoma de Liguria, al establecerse, la ley correspondiente señala la creación del cargo de difensore civico, sólo que la citada ley se expide hasta 1974 y se nombra al citado funcionario hasta 1976.

En Portugal, se instauró un Ombudsman bajo la denominación de Promotor de Justicia, cargo que se insertó en la nueva Constitución democrática que entró en vigor en 1976. El primer Ombudsman portugués entró en funciones en el año de 1976. Así mismo, la Constitución portuguesa señala que los futuros Ombudsmen sean elegidos por el parlamento.

En 1978, España establece en su artículo 54 relativo a su Constitución, la creación de un defensor del pueblo, el cual es electo por las Cortes Generales, y que tiene por funciones: defender los derechos de los particulares y supervisar la actividad administrativa.

En Holanda, existen Ombudsmen en las ciudades de la Haya (1979) y en Rotterdam (1976-1983), así mismo, existe un Ombudsman a nivel nacional que fué establecido en 1982.

En Irlanda, se creó un Ombudsman en 1980, pero fue hasta 1983 cuando entró en funciones.

Existen también diversos países en todo el mundo, en los que se han realizado proyectos semejantes a la creación de un Ombudsman, o bien, que han establecido ya un Ombudsman permanente; en ambos casos, el objetivo ha sido semejante, es

decir, se prevee la salvaguarda y protección de los derechos humanos, así como el respeto a los mismos por parte de cualquier autoridad. Bajo este orden de ideas, la institución que nos ocupa se encuentra ya establecida entre otros países, como: Fidji (1972); Zambia (1973); Nigeria (1975); Papau New Guinea (1975); Filipinas (1979); Ghana (1980) y Sri Lanka (1981).

Una nación que merece ser mencionada aparte, dada la importancia que se le ha otorgado a la figura que comentamos, y en virtud, de la pluralidad de Ombudsmen y quasi Ombudsmen que se han creado, son los Estados Unidos de Norteamérica.

Se han establecido los modelos clásicos de Ombudsman parlamentario en Hawaii (1967), Nebraska (1969), Iowa (1972) y Alaska (1975).

Existe también, una figura llamada "Executive-Ombudsman", mismo que es nombrado por el Presidente de los Estados Unidos; y entre los estados que cuentan con este modelo son: Oregon (1969), Carolina del Sur (1971), Utah (1972), Connecticut, Kentucky, Montana, Carolina del Norte, Pensylvania y Virginia (1973), New Jersey (1974) Colorado, Maine y Massachusetts (1975), Missouri y Rhode Island (1977), Ohio y Oklahoma (1978), Florida, Nueva York y Tennessee (1979).

Existen entidades, que no cuentan precisamente con un Ombudsman para asuntos civiles, pero si poseen uno especial para recibir y resolver problemas relativos a violaciones de derechos humanos en las prisiones; en tal situación, encontramos a los estados de Delaware, Indiana y Kansas (1973), Michigan (1975), Minesota y Wisconsin (1972).

En otros estados, se ha establecido un "Correctio-  
nal Ombudsman", mismo que trabaja paralelamente a un Ombusman  
para asuntos civiles; así encontramos a: Connecticut (1973),  
Maine (1972), Nebraska (1976), New Jersey (1974), Oregon (1975),  
Carolina del Sur (1972) y Virginia (1977).

Se han establecido también, Ombudsmen o figuras si-  
milares tanto en empresas de iniciativa privada como en insti-  
tuciones educativas de diversos niveles.

Finalmente, cabe resaltar la fundación de la insti-  
tución denominada "The United States Association of Ombudsmen",  
creada en el año de 1977 con sede informativa en Iowa; la re-  
ferida institución tiene como objetivos, fundamentalmente aca-  
démicos, el promover e intercambiar ideas sobre los Ombudsmen  
existentes en ese país.

Es así, como hemos tratado de realizar un breve pe-  
ro significativo repaso, de los antecedentes más trascendenta-  
les en cuanto a la creación y funcionamiento de los diferentes  
Ombudsmen surgidos en el mundo; para estar así en condiciones  
de entender, desde que remotas épocas, el ser humano se preo-  
cupó por la salvaguarda de los derechos esenciales inherentes  
a su persona misma.

### III.- Declaración Universal de Derechos Humanos.

Como hemos venido analizando, han sido diversos los países en los que se han establecido una figura jurídica que preserve los derechos humanos, sin embargo, todas estas manifestaciones necesariamente surgieron al contemplarse una serie de violaciones en que podían incurrir las autoridades de cada país; pero ¿qué sucedería, si se desencadenara un conjunto de arbitrariedades, en materia de derechos humanos, a nivel mundial?; es decir, que se diera una inseguridad de garantías individuales en todo el mundo, por consiguiente, un estado de incertidumbre que afectara la vida y la seguridad de todos los habitantes del planeta.

Tal situación ya se contempló en alguna ocasión, concretamente durante la Segunda Guerra Mundial, cuya consecuencia en el ámbito de los derechos trascendentales del hombre, fue la declaratoria universal de los derechos antes referidos, declaratoria que enseguida comentaremos.

En efecto, se dieron diversos proyectos, ideas y realidades en beneficio de los derechos humanos, sólo que tales consideraciones fueron al nivel particular que atañe a cada nación, es decir, no se razonó la idea a nivel universal.

Fue hasta el 14 de Agosto de 1941, cuando siendo presidente de los Estados Unidos de Norteamérica Roosevelt y Primer Ministro de Gran Bretaña Churchill, firmaron el Tratado del Atlántico, mismo que pretendía la paz para todos los hombres en todos los países, con la seguridad de que vivirían al abrigo de la tranquilidad y certidumbre que pregonaba el citado tratado.

En esa misma época, Pío XII propugnó porque el mun

do entero se organizara internacionalmente, en beneficio y protección de la seguridad jurídica y de los derechos inherentes al hombre.

El problema y la necesidad de reconocer y proteger los derechos del hombre, también se hizo patente en la Carta de San Francisco, de donde surgió la idea de crear la Organización de las Naciones Unidas\*; pues en la citada carta, se proclamó el ánimo de las naciones signantes, por promover los derechos esenciales del ser humano, así como la dignidad y valor de cada individuo y, desde luego, la igualdad de derechos entre hombres y mujeres.

Otro antecedente que podemos mencionar, es el relativo al pronunciamiento emitido en 1947 por la Academia Interamericana de Derecho Comparado e Internacional. El documento citado hacía referencia a la creación de un instrumento internacional que protegiera los derechos trascendentales del hombre, así como el establecimiento de un mecanismo que garantizara el ejercicio de los mismos, con base a un apoyo jurídico suficiente.

Considerando lo anterior, y ante la evidente necesidad de intervenir y, de alguna manera, participar en la reglamentación de los derechos que nos ocupan; la Asamblea General de las Naciones Unidas promulgó el 10 de Diciembre de 1948 la Declaración Universal de Derechos Humanos. Esta contó con el apoyo de cuarenta y ocho votos a favor y ninguno en contra, - aunque cabe señalar, que las naciones del bloque socialista se abstuvieron de votar.

La idea y propósito que persigue esta declaración,-

\* La carta fue aprobada el 26 de Junio de 1945 y entró en vigor el 24 de Octubre del mismo año.

bien podemos ubicarla en el preámbulo del citado documento, en donde las naciones participantes se comprometen, conjuntamente con la ONU, a respetar universalmente y hacer efectivos las libertades y derechos esenciales del hombre; así mismo, se contempla que "una concepción común de estos derechos y libertades es de la mayor importancia para el pleno cumplimiento de dicho compromiso"\*

El propósito que pretende la Asamblea, es el fomento de un ideal común, con la finalidad de que todas las naciones promuevan "el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivas, tanto entre los pueblos de los Estados miembros como entre los territorios colocados bajo su jurisdicción".\*

De manera estrictamente enunciativa, haremos mención a los artículos que constituyen parte integral de esta declaración. En este orden de circunstancias, es de señalarse que en los primeros artículos se establecen ideas de igualdad entre los hombres de todas las naciones, se señala también el derecho de libertad inherente a toda persona, en concreto, toda persona nace libre, con derecho a la vida misma y con la obligación de respetar a los demás para así lograr que lo respeten; se prohíben las torturas, penas o tratos inhumanos que degraden a la persona; así mismo, todo individuo tiene derecho a que se le reconozca su personalidad jurídica, es decir, todos los sujetos son iguales ante la ley, misma que protege a todos por igual sin distinción alguna, se hace también mención a un recurso, a nivel nacional, que proteja a cualquier ciudadano contra actos de autoridad; por consiguiente, nadie puede ser detenido arbitrariamente; se hace contemplación ade

\* Declaración Universal de Derechos Humanos. PREAMBULO. Organización de las Naciones Unidas, 10 de Diciembre de 1948.

más de un derecho de audiencia; se fija la presunción de inocencia; se prescriben intromisiones arbitrarias en el goce y ejercicio de determinadas facultades; se establece el derecho al asilo territorial; se observa también una libertad de tránsito entre países; se tutela la preservación del matrimonio, así como el derecho al mismo, con el objeto de preservar a la familia como elemento natural y fundamental de la sociedad; se preserva el derecho de propiedad; la libertad de creencias religiosas; la libertad de expresión; se prevee además un concepto de democracia como forma de gobierno (artículo 21); se vierten garantías relativas a la seguridad pública; se establece la libertad de trabajo u oficio; se menciona el derecho a una vida digna y decorosa, así como a la educación; se pueden observar en la misma declaratoria, deberes con respecto a la comunidad en que vive todo ciudadano y, finalmente, se establece la prohibición de suprimir, por voluntad propia de cualquier Estado, los derechos y libertades que proclama esta declaración.

Es evidente el ánimo que guarda esta declaratoria, ya que se pretenden proclamar y proteger los derechos personales que posee todo individuo, en virtud de su naturaleza humana, es decir, la intención es por demás noble y encaminada a preservar el orden social, la convivencia pacífica y el respeto entre los seres humanos, primeramente y después, por lógica, entre las diversas naciones del mundo.

Sin embargo, existen criterios contrarios respecto de la validez jurídica y coactiva que ostenta la citada declaración. Por un lado, algunos tratadistas señalan que ésta carece de eficiencia legal y, por consiguiente, sólo contiene una fuerza moral que se desprende de un compromiso ético; pues contempla una serie de artículos, principios y orientaciones,

que no pueden aplicarse coactivamente; pues si bien, la de  
cl  
ar  
ación emana de la Asamblea General, esta última con fundamen  
to en los artículos 10, 11 y 13 a 17 de la Carta de las Naciones  
Unidas, relativos tales preceptos a sus atribuciones, no  
puede expedir normas de obligatoria observancia; por consigu  
iente, la declaración no contempla derechos de acción que  
el individuo pueda ejercer inmediatamente ante algún organismo  
de la comunidad internacional.

Por el contrario, existen autores que hacen referencia  
a la fuerza obligatoria de la declaración que comentamos;  
esto es, hay quienes señalan que con fundamento en el artículo  
55 de la Carta de las Naciones Unidas, la ONU debe promover  
el respeto a los derechos humanos, lo que implica, que le  
compete a la citada organización procurar el logro del respecto  
a los derechos fundamentales; además, los defensores del  
postulado que analizamos, también invocan el artículo 56 de la  
citada Carta, mismo que se refiere, al compromiso que asumen  
los países miembros en el sentido de adoptar, conjunta o separa  
damente, medidas en cooperación con la ONU, para la realización  
de los objetivos y fines contemplados en el artículo 55.

De lo que podemos deducir, que si bien es cierto la  
contrariedad de criterios antes enunciados, ambos debidamente  
fundamentados; personalmente consideramos que, en efecto, la  
Organización de las Naciones Unidas no tiene la fuerza necesaria  
para obligar, a nación alguna a que observe sus postulados  
; pero también creemos que todo miembro de la ONU, desde el  
momento en que decide voluntariamente adherirse a la citada organ  
ización, debe también comprometerse a observar los postulados  
y disposiciones que la misma dicte, esto es, que independiente  
mente de que la ONU tenga o no fuerza coactiva, sus resolu  
ciones deben adoptar el carácter de obligatoria al menos

en lo que concierne a los estados miembros, pues de lo contrario, que caso tendría formar parte de una coalición de naciones a la que se le conceda personalidad jurídica-coactiva sólo en aquellas situaciones que así favorezcan los intereses particulares de un país determinado.

#### IV.- De los derechos humanos en México.

Enseguida, estudiaremos cuál ha sido la posición de nuestro país en el ámbito de los derechos humanos. Como hemos venido analizando, es y ha sido constante preocupación de diferentes pueblos en el mundo, la protección y salvaguarda de los derechos esenciales del hombre, inclusive hemos hecho referencia a una declaratoria universal de los mismos, promulgada por la ONU.

Ahora bien; ¿en qué situación se encuentra México, dentro del foro internacional de protección a los derechos humanos?

Al respecto, diremos que nuestra nación, a partir de la segunda posguerra mundial se ha constituido en un promotor incansable de los citados derechos, debido en gran parte a su tradición legalista, así como al manejo de su política exterior, que tanto prestigio tiene a nivel mundial.

Para poder analizar la postura de México, en materia de derechos humanos, es conveniente estudiar prioritariamente, los llamados derechos económicos, sociales y culturales, para posteriormente comentar los derechos civiles y políticos. En cuanto a los primeros, cabe resaltar que México los consagró y legisló, en buena medida, antes que muchos instrumentos internacionales así lo hicieron; en efecto, la fluida participación que ha tenido México en pro del establecimiento de un nuevo orden económico internacional, es y ha sido trascendental; pues desde el discurso pronunciado en 1972, por el C. Lic. Luis Echeverría Álvarez, en Santiago de Chile, se propuso la instauración de un nuevo orden internacional para regir las relaciones económicas entre los Estados, propuesta que más tarde fue adop

tada por la Asamblea General de las Naciones Unidas como la "Carta de Derechos y Deberes de los Estados", con 120 votos a favor, seis en contra y 10 abstenciones; y que fue dictada, por la misma Asamblea, el 12 de Diciembre de 1974. Hacemos mención a este documento, porque uno de los objetivos fundamentales de la Carta es promover la creación de un nuevo orden económico internacional que se fundamente en la equidad, la igualdad soberana, la interdependencia, el interés común y la cooperación entre todos los Estados, sin hacer diferencias de sistemas económicos y sociales; así mismo, otro de los objetivos primordiales de la citada Carta, es la aceleración del crecimiento económico de los países en desarrollo, con el fin de acortar la brecha económica entre éstos y los países desarrollados.

En lo referente al desarme, nuestra nación ha realizado un papel de vital importancia en los foros de las Naciones Unidas que tratan este punto; pues ha insistido en la necesidad de establecer una Conferencia Mundial de Desarme, en la que participen todos los Estados sin excepción, y que se lleve a cabo con una periodicidad de tres a cuatro años. Sobre este tema, México encabeza en su posición de Estado depositario del Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina, o Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina, o Tratado de Tlatelolco (1967), los esfuerzos para que los Estados que posean armas nucleares se adhieran al Protocolo II del citado Tratado, por virtud del cual se obligarán a: respetar los objetivos y disposiciones relativas a la desnuclearización para fines bélicos en Latinoamérica; así como no emplear armas nucleares, o bien, no amenazar con su empleo; esto entre las partes contratantes del Tratado referido.

Lo antes expuesto, podemos considerarlo como las participaciones más importantes, a nivel internacional, que nues-

tro país ha tenido en pro de la defensa y protección de los derechos humanos, actuaciones en promueven tanto la igualdad económica de los Estados, así como, la preservación de la paz, mediante la limitación para utilizar armas nucleares por parte de aquellos países que las poseen, y que desde luego, sean participantes del Tratado de Tlatelolco.

Enseguida, analizaremos las acciones emprendidas por el gobierno federal en beneficio de los derechos humanos dentro del ámbito nacional.

Es evidente, el interés que existe en México, por la institución del Ombudsman, interés que se manifiesta a través de numerosos estudios doctrinales y algunos proyectos emanados del Poder Legislativo. Si bien es cierto, se han establecido figuras análogas, como el Ministerio Público y la Procuraduría Federal del Consumidor; aunque también, la implantación de figuras con características propias del Ombudsmen, ha sido posible a nivel local, en dos ocasiones: en el municipio de Colima (1983) y en la Universidad Nacional Autónoma de México (1985) con la institución de la Defensoría de los Derechos Universitarios; y recientemente a nivel federal, con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (1990), institución que posee algunas características semejantes a las de un Ombudsmen.

Considerando lo anterior, nos remitiremos, concretamente, al estudio de los derechos humanos en México, en lo concerniente a aspectos meramente prácticos; es decir, pasaremos por alto los aspectos doctrinales de la materia, toda vez que, el objeto esencial de nuestro estudio es un organismo de reciente creación, mismo que atañe a nuestra vida diaria y que conocemos con la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Una vez aclarado lo anterior, estudiaremos primeramente el establecimiento del Ombudsman local en el municipio de Colima. Este órgano se creó el 21 de Noviembre de 1983, y se conoce como "Procurador de Vecinos". Su finalidad es la de recibir e investigar reclamos y propuestas del pueblo frente a las autoridades administrativas locales. Este procurador, es elegido a propuesta del presidente municipal, y debe rendir un informe anual de actividades, mismo en el que puede sugerir reformas administrativas que considere pertinentes. La legislatura local, reconoció e incorporó la figura del procurador en los artículos 94 y 95 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Colima, publicado oficialmente en Diciembre de 1984.

En relación a la Defensoría de los Derechos Universitarios, diremos en concreto, que es un órgano creado en Agosto de 1985, con motivo de un proyecto legislativo que el entonces rector de la UNAM, Dr. Jorge Carpizo M. , presentó ante el Consejo Universitario en Mayo del mismo año. Este órgano tiene el carácter de independiente y su finalidad es, la de recibir reclamos individuales de los estudiantes así como de los miembros del personal académico de la UNAM, en virtud de la afectación de los derechos universitarios que les otorga la legislación universitaria; así como realizar las investigaciones pertinentes, ya sea a petición de parte o de oficio, en aquellos casos de que tenga conocimiento y; proponer en su momento, soluciones a los conflictos que se le presenten, al igual que realizar las recomendaciones que estime necesarias, a las autoridades universitarias involucradas en un asunto determinado.

Cabe señalar también un antecedente de Ombudsman que se origina en el estado de Nuevo León en 1978, donde siendo gobernador el doctor Pedro Zorrilla Martínez, presentó un proyecto de ley para estatuir una Dirección para la Defensa de los -

Derechos Humanos; que bien podemos considerar como un Ombudsman local. La finalidad de la institución antes referida, es proteger los derechos consagrados en las constituciones federal y local, así como recibir e investigar reclamos de la ciudadanía por abusos que se atribuyan a las autoridades administrativas. La citada Dirección, tiene además, la facultad de realizar propuestas legislativas. El proyecto citado en un principio, fue aprobado por la legislatura local el 30 de Diciembre del mismo año, se promulgó el mismo día y se publicó el 3 de Enero de 1979.

En cuanto a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entraremos a su estudio y análisis correspondiente en subsecuentes capítulos del presente trabajo de tesis.

CAPITULO SEGUNDO  
ANALISIS DEL DECRETO POR EL QUE SE CREA LA  
COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

I.- Transcripción del Decreto.

En el presente capítulo, analizaremos el decreto correspondiente por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

Nuestro estudio, comprenderá una serie de comentarios de todos y cada uno de los párrafos constitutivos del presente decreto, así como un análisis jurídico de los preceptos que integran el mismo. Haremos mención, de los artículos en que basa el Ejecutivo Federal para dar sustento legal al mismo; tanto de las disposiciones vertidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como de los artículos referidos en relación a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como lo conducente a los Reglamentos Internos tanto de la Secretaría de Gobernación, como de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Considerando lo anteriormente expuesto, y toda vez que nuestro objeto de estudio, en el presente capítulo, es una disposición oficial, nos remitiremos a la transcripción de la misma, para posteriormente iniciar el análisis antes enunciado. Esta disposición fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del Miércoles 6 de Junio de 1990, entrando en vigor el mismo día de su publicación, en los siguientes términos:

PODER EJECUTIVO \*  
SECRETARIA DE GOBERNACION.

DECRETO por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

Al Margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

CARLOS SALINAS DE GORTARI, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el Artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 17 y 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,

C O N S I D E R A N D O

Que el estado democrático moderno es aquel que garantiza la seguridad a sus ciudadanos y aquellos extranjeros que se encuentran en su territorio, respeta y hace respetar la ley, reconoce la pluralidad política y recoge la crítica, alienta a la sociedad civil, evita que se exacerben los conflictos entre grupos y promueve la eficacia en sus relaciones con las diversas organizaciones políticas y sociales.

Que es obligación del Estado Mexicano preservar el orden, la paz y la estabilidad social del país, salvaguardando el pleno ejercicio de las garantías individuales y la vigencia del principio de legalidad en la ejecución de las atribuciones de los órganos de gobierno.

Que es facultad del Poder Ejecutivo Federal la deter

minación de las políticas que aseguren la convivencia civilizada el orden y la paz interna, bajo los principios de respeto al Estado de Derecho y a los que garantizan la armonía y cooperación internacionales.

Que la definición de políticas en materia de derechos humanos se encuentra históricamente contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como garantías individuales y garantías sociales.

Que la observancia de políticas encaminadas al cumplimiento de los derechos humanos, requiere de la atención y respuesta al más alto nivel.

Que la Secretaría de Gobernación le corresponde conducir la política interior que compete al Ejecutivo Federal, incluyendo la coordinación y ejecución de acciones dirigidas a promover la salvaguarda de las garantías individuales.

Que atendiendo a dichos planteamientos se ha considerado conveniente crear un órgano desconcentrado, adscrito al ámbito de competencia de la Secretaría de Gobernación, con atribuciones en materia de derechos humanos, he tenido a bien expresar el siguiente

#### D E C R E T O

ARTICULO PRIMERO.- Se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. La Comisión estará adscrita directamente al titular de la dependencia.

ARTICULO SEGUNDO.- La Comisión Nacional de Derechos

Humanos será el órgano responsable de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa a los derechos humanos. Con este propósito instrumentará los mecanismos necesarios de prevención, atención y coordinación que garanticen la salvaguarda de los derechos humanos de los mexicanos y de los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional; esto último, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

ARTICULO TERCERO.- Para cumplir con las responsabilidades a que se refiere el artículo anterior, la Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá las siguientes atribuciones:

I. Proponer la política nacional en materia de respeto y defensa a los derechos humanos;

II. Establecer los mecanismos de coordinación que aseguren la adecuada ejecución de la política nacional de respeto y defensa a los derechos humanos;

III. Elaborar y ejecutar los programas de atención y seguimiento a los reclamos sociales sobre derechos humanos;

IV. Elaborar y proponer programas preventivos y culturales para la Administración Pública Federal;

V. Representar al Gobierno Federal ante los organismos nacionales y, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, ante los internacionales en cuestiones relacionadas con la promoción y defensa de los derechos humanos;

VI. Formular programas y proponer acciones que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tra-

tados, convenios y acuerdos internacionales signados por nuestro país.

ARTICULO CUARTO.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos estará a cargo de un Presidente que será nombrado por el Titular del Ejecutivo Federal.

ARTICULO QUINTO.- El Presidente de la Comisión tendrá las siguientes facultades:

I. Ejercer las atribuciones que este Decreto confiere a la Comisión, coordinándose, en su caso, con las demás autoridades que resulten competentes;

II. Coordinar los trabajos de la Comisión así como del Consejo a que se refiere el artículo siguiente;

III. Instrumentar, ejecutar y vigilar la aplicación de las políticas que se establezcan en la materia;

IV. Definir las políticas y lineamientos para la coordinación con las instancias y organismos nacionales e internacionales relacionados con los derechos humanos;

V. Informar semestralmente al Presidente de la República sobre el desempeño de las funciones de la Comisión y, en general, de los derechos humanos en el país;

VI. Solicitar de acuerdo con las disposiciones legales aplicables a cualquier autoridad del país la información sobre posibles violaciones de los derechos humanos, que requiera para el eficaz desempeño de sus funciones;

VII. Hacer las recomendaciones y en su caso observaciones que resulten pertinentes a las autoridades administrativas del país sobre violaciones a los derechos humanos;

VIII. Las demás que le confieran expresamente otras disposiciones legales y reglamentarias.

ARTICULO SEXTO.- Para el mejor desempeño de sus responsabilidades, la Comisión contará con un Consejo.

El Consejo estará integrado por aquellas personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad y sean invitadas a tal efecto por el Ejecutivo Federal, por conducto del Presidente de la Comisión, así como por aquellos servidores públicos que determine el propio Ejecutivo.

El cargo de los miembros del Consejo será Honorario.

El Consejo será un cuerpo colegiado de examen y opinión de la problemática del respeto y defensa de los derechos humanos en el país y de los mexicanos en el extranjero, con el propósito de proponer al Presidente de la Comisión las directrices y lineamientos que se estimen pertinentes para su adecuada prevención y tutela.

Para la adecuada realización de sus responsabilidades, el Consejo se apoyará en un Secretario Técnico designado por el Presidente de la República.

ARTICULO SEPTIMO.- En el ejercicio de sus funciones el Presidente de la Comisión se auxiliará de un Secretario Ejecutivo que tendrá las siguientes funciones:

I. Someter a la consideración del Presidente de la Comisión los programas de trabajo del órgano;

II. Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos que dice el Presidente de la Comisión, así como a los que emanen del Consejo;

III. Proponer los mecanismos y procedimientos de coordinación con los poderes y los diferentes órganos de gobierno que resulten necesarios para llevar a cabo las funciones de la Comisión;

IV. Las demás que le señale el Presidente de la Comisión.

ARTICULO OCTAVO.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos contará así mismo con un Visitador que dependerá del Presidente de la Comisión y que tendrá las siguientes funciones:

I. Promover y fortalecer las relaciones de la Comisión con organismos públicos, sociales y privados, nacionales e internacionales; esto último en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores;

II. Diseñar, proponer y desarrollar canales de comunicación y colaboración con la sociedad y en las tareas de respeto y defensa de los derechos humanos;

III. Representar al Presidente de la Comisión en todos aquellos actos relacionados con el desahogo de las funciones del órgano;

IV. Denunciar ante las autoridades competentes los ac

tos de que conozca que puedan comportar violaciones a los derechos humanos;

V. Las demás que le encomiende expresamente el Presidente de la Comisión.

#### T R A N S I T O R I O S

ARTICULO PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Fede--ración.

ARTICULO SEGUNDO.- Se reforma el artículo 2o. del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, para quedar en los siguientes términos:

" Artículo 2o.- Secretario Subsecretario de Gobierno y Desarrollo Político..."

ARTICULO TERCERO.- Se deroga el artículo 15 del Re-glamento Interior de la Secretaría de Gobernación, así como las demás disposiciones que se opongan a lo dispuesto por este De-creto.

ARTICULO CUARTO.- Los recursos con que actualmente-cuenta la Dirección General de Derechos Humanos de la Secreta-ría de Gobernación pasarán a formar parte del órgano descon-trado que se crea por este ordenamiento.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los cinco días del mes de junio de mil novecientos noventa.- Carlos Salinas de Gortari, RÚbrica.- El Secretario de Gobernación, Fernando Gu-

tiérrez Barrios.- Rúbrica.- El Secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana Morales.- Rúbrica".

## II.- Del fundamento constitucional.

En el decreto que nos ocupa, vemos en primer término la referencia que hace el Ejecutivo Federal a la facultad que le confiere el artículo 89, fracción primera, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que señala:

"ARTICULO 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;"

Del anterior precepto constitucional, podemos decir - que, en efecto, el Presidente de la República, dentro de sus múltiples facultades y obligaciones, tiene la de dar a conocer a sus gobernados las leyes, decretos ó reglamentos que son expedidos por el Congreso Federal, porque, si en un momento dado, se entiende que es al Presidente, a quien de manera democrática elegimos para ser físicamente la directriz y el eje en el cual se apoya la dirección del país, la persona que debe dirigir los destinos nacionales, tanto en el ámbito político, económico, social, cultural, etc, y, desde luego, es de suponerse la confianza que el pueblo ha depositado en él, entonces diremos que socialmente esta facultad es genéricamente entendible.

Ahora bien, en el presente artículo se hace mención, en forma interpretativa, a la facultad reglamentaria concedida al Jefe del Ejecutivo, misma en la que se apoya para proveer la exacta observancia de las leyes en el nivel administrativo; es de considerarse que esta facultad reglamentaria puede consi



Del anterior precepto legal diremos que, en efecto , tal y como lo señala nuestra Constitución, el refrendo de un decreto promulgatorio por parte de los Secretarios de Despacho de aquellas entidades gubernamentales que de alguna manera se vean involucradas, es indispensable, para que surta sus efectos correspondientes el decreto en cuestión, más sin embargo, no se considerará indispensable dicho refrendo si la participación de la Secretaría requerida es sólo accesoria o incidental. Esto es, que la promulgación implica necesariamente un orden y, en base a nuestra ley, ésta debe ser obedecida, por lo que es necesario el refrendo que corresponda de acuerdo con la Secretaría afectada. Recordemos que la promulgación debe ir acompañada de la publicación, ambos procesos legislativos llevados en estricto derecho para así, dar a conocer la ley a aquellos habitantes que deben observarla.

De todo ello deducimos que, si bien, el decreto es promulgado por el Presidente, el mismo decreto es referido tanto a los mexicanos como a aquellos extranjeros que se encuentren en el territorio nacional, por consiguiente, la participación de la Secretaría de Gobernación se explica en el sentido de que, corresponde a la misma, conducir la política nacional interna, así como la elección y ejecución de acciones que vayan dirigidas a salvaguardar las garantías individuales que consagra nuestra máxima ley, garantías que podemos entender como derechos fundamentales de toda persona y, en lo relativo a la participación de la Secretaría de Relaciones Exteriores, ésta se entiende si nos remitimos al artículo segundo del plurimencionado decreto, mismo que hace mención, en su parte final. a la salvaguarda de los derechos humanos de los extranjeros situados en nuestra Nación, quienes gozarán de los beneficios que pueda reportarles la expedición del presente decreto, entendiéndose así, que todo extranjero que se encuentre en el país debe

rá estar registrado en la Secretaría ya citada y es ahí donde surge la participación y necesario refrendo por parte del Secretario de Relaciones Exteriores.

### III.- De los fundamentos legales-administrativos.

Continuando con el estudio del referido decreto, en seguida analizaremos los artículos, que en materia administrativa, sustentó el Ejecutivo para dar vida jurídica a la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Para tal efecto, transcribimos a continuación el texto del artículo décimo séptimo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mismo que señala:

"ARTICULO 17.- Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables".

Del artículo anterior, se desprende que, para poder realizar y abarcar todos y cada uno de los asuntos de su competencia, se concede una facultad prioritaria tanto a las Secretarías de Estado como a los Departamentos Administrativos, consistiendo dicha facultad en el hecho de poder crear órganos desconcentrados de la misma Secretaría, es decir, órganos que no necesariamente residen en una misma ubicación con su superior jerárquico, pero que dependen de éste. El titular de la dependencia oficial tiene la facultad de estatuir un órgano que le auxilie en el despacho de sus asuntos, dicho órgano deberá estar, en los términos del artículo anteriormente transcrito, jerárquicamente subordinado a la Secretaría correspondiente, además estará dotado de facultades predeterminadas para efecto de determinar su competencia, o bien, estar en posición de diri-

mir controversias dentro del campo de acción o materia a que se encuentre adscrito.

Es evidente, que el ánimo de este precepto es desahogar y, al mismo tiempo, realizar una mejor distribución de las tareas encomendadas a cada Secretaría, en virtud de la dimensión de diferentes aspectos laborales que deben cubrir y, es la razón por la cual, deben apoyarse en órganos desconcentrados que en base a este ordenamiento pueden establecer, para así cubrir un mayor campo de acción con más eficacia.

En el mismo orden de ideas, realizaremos la transcripción del artículo vigésimo séptimo, fracción cuarta, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mismo que fue invocado por el C. Presidente de la República en la creación del presente decreto, y que señala lo siguiente:

"ARTICULO 27.- A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

IV. Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales, dictando al efecto las medidas administrativas que requiera ese cumplimiento".

Como se desprende del texto anteriormente transcrito, dentro de las obligaciones a que se hace acreedora la Secretaría de Gobernación, como órgano dependiente y subordinado del Ejecutivo y en auxilio de este mismo, compete a esta Secretaría la conducción de la política interna, así como la salvaguarda de las garantías individuales, partiendo de lo antes expuesto, le corresponde procurar que se cumplan las disposicio-

nes constitucionales por parte de las autoridades federales, locales y municipales y, desde luego, debe vigilar que dichas disposiciones (en especial el apartado relativo a las garantías individuales) se cumplan y respeten en todo el territorio federal y ante cualquier situación anormal, buscando el beneficio otorgado por dichas garantías en bien de la sociedad. Cabe señalar, que para llevar a cabo tales cumplimientos, es necesario elaborar mecanismos que se crean pertinentes y que señalen la manera de cumplir con el objetivo de la Secretaría en el presente apartado.

Prosiguiendo con el presente estudio, es necesario de terminar las facultades, tanto del Secretario de Gobernación como del Secretario de Relaciones Exteriores, es decir, cuál es el fundamento jurídico en el que apoyan su participación y con certación en el decreto que nos ocupa.

En primer término, hablaremos de las facultades no delegables del Secretario de Gobernación, mismas que encuentran su fundamento en el artículo quinto, fracciones sexta y octava, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación y que señala lo siguiente:

"ARTICULO 5.- El Secretario tendrá las siguientes facultades no delegables:

VI. Refrendar, en los términos del artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;

VIII. Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmen-

te en lo que se refiere a las garantías individuales, dictando al efecto las medidas administrativas que requiera ese cumplimiento".

Del anterior artículo, destacamos que el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, recoge un principio constitucional enunciado en el artículo 92 de nuestra Carta Magna, en el sentido de que es indispensable la firma o refrendo del Secretario de Depacho, cuya dependencia a su cargo se encuentra involucrada o afectada en aquellos actos promulgados por el Ejecutivo, pues de acuerdo con el principio constitucional de referencia, para que dicho acto, entendido como tal un decreto, reglamento, etc, tenga el carácter de obligatorio conforme a derecho, deberá ir firmado tanto por el C. Presidente de la República, como por aquellos Secretarios afectados por la promulgación del acto que se trate. Por consiguiente, esta facultad del Secretario de Gobernación, bien podría entenderse como una obligación constitucional que tiene a su cargo, pues si el decreto o reglamento de que se trate carece de la firma del Secretario de Gobernación, estaríamos ante un decreto realmente viciado y, en cuanto a la fracción octava, tal y como señalamos con anterioridad, es facultad y a la vez obligación de la Secretaría que nos ocupa: conducir la vida política interna del país y proteger el ejercicio de las garantías individuales que consagra nuestra máxima ley. Bajo esta consideración, y con fundamento en esta fracción, también se le faculta a la plurimencionada Secretaría para hacer valer los preceptos constitucionales en todo el país y ante cualquier autoridad, haciendo valer de manera especial el cumplimiento y ejercicio de los primeros veintinueve artículos constitucionales, esto es, las garantías individuales. Condenando con todo el vigor de la ley, a aquellas autoridades que violen el presente artículo, y todo esto, con la finalidad de asegurar un país más rico en li

bertades, derechos y consideraciones humanas.

Finalmente, dentro de los fundamentos legales-administrativos en que se apoya el decreto en cuestión, haremos mención al artículo sexto, fracción séptima, del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, misma que se encuentra afectada en virtud de que la Comisión también protege a los extranjeros ubicados dentro del territorio nacional, independientemente de la calidad que posean en nuestro país y, en base a ello, el artículo referido señala:

"ARTICULO 6.- El Secretario tendrá las siguientes atribuciones no delegables:

VII. Refrendar para su validez y observancia constitucionales, los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República cuando tengan relación con los asuntos que competen a la Secretaría y a su sector".

Como ya hemos explicado con anterioridad, es obligación del Secretario de Despacho firmar aquellos actos que promulgue el Ejecutivo Federal, y que de alguna manera, afecten a la Secretaría que les fue encomendada por el propio Presidente de la República, pues de lo contrario, el acto en cuestión estará viciado al momento de su promulgación y subsecuente publicación, y como ya se señaló también en párrafos anteriores, el decreto que estamos analizando beneficia también a los extranjeros ubicados en México, por consiguiente, se requiere el refrendo correspondiente del Secretario de Relaciones Exteriores, dada la característica antes señalada.

#### IV.- De los considerandos.

Enseguida, nos avocaremos al estudio y comentarios del apartado denominado "CONSIDERANDOS", mismos que constituyen los razonamientos jurídicos y sociales en que se basó el Jefe del Ejecutivo para crear la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Este apartado, requiere de un análisis de las garantías individuales que consagra nuestra Constitución, así como de los apartados referidos al sistema de gobierno que impera en nuestro país, del correspondiente a la convivencia civilizada, el orden y la paz interna, el respeto a la ley, y el relativo a los derechos y obligaciones de los extranjeros situados en el territorio federal.

El apartado de los considerandos hace mención, en primer término, al estado democrático y las garantías que el mismo ofrece para tal efecto. Comentaremos en prioridad de circunstancias, por que vivimos inmersos en una democracia ya señalada.

Tal y como se inserta en nuestra máxima ley, y con fundamento en lo que señalan los artículos 39 y 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el concepto de soberanía nacional reside de manera esencial en el pueblo, todos los poderes públicos emanan del pueblo en beneficio de este mismo, y es el citado pueblo, quien en un momento dado puede alterar o modificar la forma de gobierno existente. Esto es, que es el pueblo quien de manera libre elige a sus gobernantes, sin embargo, la soberanía sigue residiendo en el pueblo, porque si ocurriera, que en una misma nación existieran dos poderes soberanos, ello se prestaría a que uno limitara al otro y viceversa; sin descontar un posible conflicto de poderes.

De lo anterior se deduce, que la soberanía reside en el pueblo y de acuerdo con las formas puras de gobierno, es - aquí donde surge el principio de democracia, que implícitamente se encuentra regulado en nuestra Carta Magna en base al artículo 40 Constitucional, mismo que en su parte medular y de manera interpretativa señala, que es la voluntad del pueblo mexicano el erigirse en una república, compuesta por características de ser representativa democrática, federal e integrada - por estados libres y soberanos, que estarán a su vez, unidos en una federación.

De lo anterior se evidencia, que tal y como lo señala nuestra ley, vivimos en un estado democrático, toda vez que el poder reside en el pueblo y etimológicamente, democracia - significa: demos, pueblo; kratos, poder; en virtud de lo antes expuesto, es estricta lógica jurídica lo que el Ejecutivo pretende al referirse al mencionado régimen de gobierno. Ahora - bien, en cuanto a las garantías que ofrece el convivir dentro de una democracia, es evidente que debemos referirnos a la promoción y aliento de la sociedad civil, así como al diálogo que debe existir entre pueblo y gobierno, para conllevar las críticas a una solución viable para todos.

Por lo que se refiere a la salvaguarda de las garantías individuales, comenzaremos por decir que nuestra Constitución clasifica las mismas en garantías de igualdad, libertad , propiedad y seguridad jurídica. Contempla además, un capítulo concerniente a garantías sociales. Bajo ese orden de ideas, - destacamos que el propósito fundamental de las llamadas garantías individuales es preservar la armonía, la paz, la convivencia civilizada y proteger, desde luego, los derechos fundamentales que posee todo ser humano por el simple hecho de serlo. Además, mediante las garantías citadas, la población hace va-

ler sus derechos frente al Estado.

Analizaremos en primer término, qué son las garantías de igualdad. Desde el punto de vista del Derecho, igualdad es una aceptación consistente en que varios sujetos que coincidan en una misma situación tienen los mismos derechos y obligaciones. Es decir, no existen diferencias, o más bien, no deben existir diferencias de ninguna clase. Este principio de igualdad, encuentra sus orígenes en la Revolución Francesa, donde por primera vez en la historia se habla de igualdad entre hombres y se inserta de tal manera en la Constitución Francesa.

En nuestra Constitución, los preceptos referidos al principio que nos ocupa, son los artículos: 1o, 2o, 4o, 12o y 13o. El artículo primero constituye una verdadera garantía de igualdad, puesto que señala que todo individuo que se encuentre en los Estados Unidos Mexicanos gozará de las garantías que otorga nuestra máxima ley, sin importar sexo, nacionalidad o cualquier otra situación; por el simple hecho de estar dentro de los límites del territorio nacional, automáticamente se encontrará protegido por esta disposición. El artículo segundo hace mención a la prohibición de la esclavitud en nuestra Nación. El artículo cuarto nos habla de la igualdad jurídica que existe entre el hombre y la mujer; el artículo décimo segundo señala la prohibición para conceder títulos de nobleza y el artículo décimo tercero prohíbe la aplicación de leyes privativas.

Al referirnos a las garantías de libertad, ésta, podemos concebirla como una facultad que tiene el individuo para hacer o no hacer determinada actividad. La libertad es una cualidad inseparable de la naturaleza humana, esto es, que todo individuo es y debe ser libre para poder realizar los fines u objetivos que más le agraden. Los preceptos constitucionales

les que contienen garantías de libertad son los siguientes: 4o, 5o, 6o, 7o, 8o, 9o, 10o, 11o, 24o, 25o y 28o. En principio diremos que el artículo 4o, como ya lo señalamos, enuncia la igualdad jurídica entre la mujer y el varón y pronuncia también, la libertad para decidir sobre el esparcimiento y número de sus hijos; el artículo 5o, es relativo a la libertad de trabajo; el artículo 6o., menciona la libre expresión de ideas; el artículo 7o., nos habla de la libertad de imprenta; el artículo 8o., señala el derecho de petición; el artículo 9o., se refiere a los derechos de asociación y reunión; el artículo 10o., nos remite a los derechos de posesión y portación de armas; el artículo 11o, hace valer la libertad de tránsito; el artículo 24o., establece la libertad religiosa; el artículo 25o., es relativo a la libertad de circulación de correspondencia y el artículo 28o., señala la libre concurrencia.

Dentro de las garantías de propiedad, encontramos la enmarcación jurídica del texto del artículo 27 constitucional, y es justo en el primer párrafo del citado precepto legal donde encontramos el concepto de propiedad privada, mismo donde se establece que la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional pertenecen, en principio, a la nación y ésta, a su vez, se encuentra facultada para transmitir el dominio de dichas tierras y aguas a los particulares, constituyendo así la propiedad privada.

En el apartado relativo a las garantías de seguridad jurídica del texto del artículo 27 constitucional, es justo en el primer párrafo del citado precepto legal, donde se ubica el concepto de propiedad privada, mismo donde se establece que la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional pertenecen en principio, a la Nación y ésta a su vez, se encuentra facultada para transmitir,

el dominio de dichas tierras y aguas, a los particulares constituyendo así la propiedad privada.

En el apartado correspondiente a las garantías de seguridad jurídica, diremos en principio que la vida dentro de la sociedad mexicana se ve sucedida por diversos actos donde se relacionan de manera constante el Estado y los particulares, motivo por el cual, para evitar que el primero arrastre con su conducta al segundo, es decir, para que no se den en un momento dado abusos de autoridad, se requiere del establecimiento de una serie de normas o requisitos preestablecidos que el Estado deberá observar para que su actuación sea válida. Es aquí donde se consagran los preceptos legales que nos ocupan en el presente apartado y que son los siguientes: 14o, 15o, 16o, 17o, 18o, 19o, 20o, 21o, 22o, 23o y 26o constitucionales. El artículo 14o., se refiere a la irretroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna; el artículo 15o., prohíbe la celebración de tratados para la extradición de reos políticos o delincuentes que hubiesen tenido la calidad de esclavos; el artículo 16o., señala que nadie puede ser molestado en su persona o bienes sino en virtud de mandato escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento; el artículo 17o., prescribe la prisión preventiva en el caso de delitos que ameriten pena corporal; el artículo 19o., menciona que ninguna detención podrá exceder del término de tres días sin que se justifique con un auto de formal prisión; el artículo 20o., señala las garantías que sustenta todo acusado en cualquier juicio del orden criminal; el artículo 21o., expresa que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial; el artículo 22o., prohíbe las penas de mutilación, azotes y cualquier tipo de tortura; el artículo 23o., establece las instancias de los juicios del orden criminal y el artículo 26o., recoge una serie de prerrogativas que pueden observar los

miembros del Ejército en tiempos de guerra.

Podemos decir en base a la síntesis de las garantías antes citadas, que los derechos humanos, de acuerdo con nuestra legislación, podemos ubicarlos dentro del título primero, capítulo primero de nuestra Constitución; es decir, en el apartado correspondiente a las garantías individuales, ya que las mismas preveen un amplio contexto de los derechos y libertades que posee toda persona por el hecho de ser persona. Encontramos también, una serie de obligaciones de carácter bilateral, tanto para los ciudadanos en el sentido de respetar la ley, como para las autoridades, quienes están obligadas a hacer valer la ley dentro de los límites jurídicos correspondientes, por tanto, también se ven obligadas estas últimas a no incurrir en abusos dada su investidura.

Ahora bien, tal y como se señala en los "CONSIDERANDOS", es obligación genérica del Estado Mexicano, y desde luego, del Jefe del Ejecutivo, aplicar las políticas conducentes para preservar el orden y la paz dentro del territorio nacional; y para el logro de dicha estabilidad, tal y como lo señala el C. Presidente de la República, es necesaria la salvaguarda, aplicación y respeto a las garantías constitucionales, pues de otra manera se desequilibraría la paz interna de nuestra nación; pues si bien dichas garantías, de manera interpretativa, constituyen verdaderos principios enunciativos de lo que son los derechos fundamentales de todo individuo, por lo que concluimos, que el espíritu que traen aparejado todos y cada uno de los primeros veintinueve artículos constitucionales es: el respeto a la dignidad individual de cada ser humano, a su libertad de pensamiento, y desde luego, permitirnos a todos los que somos mexicanos una vida más decorosa y digna como personas.

Haremos referencia, en la parte relativa, a la facultad que tiene el Ejecutivo para hacer valer los principios de respeto al Estado de Derecho y a los que garantizan la armonía y cooperación internacionales, cabe destacar en base al último concepto antes transcrito, la protección que brinda el presente decreto a los extranjeros que se encuentren en el país, mismos que con fundamento en el artículo primero de nuestra Carta Magna se encuentran protegidos por las garantías individuales, y si entendemos a estas como derechos humanos, es lógico establecer el beneficio a que se hacen acreedores los extranjeros con el presente decreto.

Finalmente aclaramos, que es evidente la intención - del C. Presidente de la República, al hacer una serie de consideraciones y razonamientos de carácter jurídico con el objetivo esencial de proteger los derechos humanos, tanto de las nacionales como de los extranjeros que se encuentren en territorio mexicano, sin embargo, creemos que el presente decreto contiene serias deficiencias tanto jurídicas, como sociales y de margen político, mismas que comentaremos y analizaremos más - adelante dentro del presente trabajo de tesis.

V.- De los artículos que rigen el presente decreto.

Como hemos venido analizando en el presente capítulo, comentamos en principio los fundamentos constitucionales en que se basa el decreto que nos ocupa, para continuar con los fundamentos legales-administrativos que se vierten en el mismo; hicimos también referencia a los considerandos vertidos en forma de razonamientos jurídicos y que constituyen parte medular del precepto oficial que estamos estudiando. De acuerdo con el orden de ideas que a título de comentarios estamos expresando, nos ocupa ahora referirnos a los artículos que integran el decreto por el cual se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Este decreto, tal y como consta en fojas anteriores, consta de ocho artículos, más cuatro transitorios, mismos que fueron publicados en los primeros días del mes de junio del año próximo pasado. En su primer artículo se estatuye la creación de la Comisión, misma que con fundamento en el artículo décimo séptimo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal actuará como un órgano desconcentrado y bajo las ordenes de la Secretaría de Gobernación. Lo anterior, nos lleva a deducir la dependencia directa a que se remite la Comisión, toda vez que sus acciones deberán ser coordinadas y supervisadas por la Secretaría antes mencionada. Dicha subordinación es entendible, ya que dentro de las funciones y órganos adscritos a la dependencia oficial, está la salvaguarda de las garantías individuales y, para tal efecto, contaba con una Dirección General de Derechos Humanos; y toda vez que se da el nacimiento de esta nueva Comisión, cuyas funciones son y han sido facultad de la Secretaría de Gobernación, es motivo por el cual se explica la subordinación jerárquica de la que hemos venido hablando.

El segundo artículo es también de vital importancia, ya que se establece cual es el objetivo para el que fue creada la Comisión. En él se puede prever que la Comisión, al ser nacional, debe pensarse que actuará en todo el territorio federal, teniendo como propósito primordial el preservar la seguridad, el orden y la promoción de la paz interna, esto es, la protección y ejercicio de las garantías individuales, debiendo entender que tales garantías constituyen los derechos fundamentales del hombre, consagrados en nuestra máxima ley. Así mismo, el artículo prevee la facultad que se le concede al Órgano para establecer los procedimientos necesarios para prevenir y coordinar las acciones pertinentes relativas a la salvaguarda de los derechos humanos. Otro punto que cabe resaltar es el concerniente a la protección, que con fundamento en este precepto, se hace extensiva, no sólo a los mexicanos, sino también a los extranjeros que se encuentren en los límites de la República Mexicana; y es de hacerse notar que si los derechos humanos están insertos en la Constitución en forma de garantías, y que éstas a su vez, con fundamento en el artículo primero, protegen a todo individuo que se encuentre dentro de los Estados Unidos Mexicanos, debemos concluir que las acciones que emprenda la Comisión en beneficio de los nacionales, necesariamente se deben extender a los extranjeros, ya que con independencia de lo citado en el presente decreto, es y constituye un mandato constitucional, la preservación y goce de derechos que otorga nuestra máxima ley en beneficio, como ya se explicó con anterioridad, de todo individuo que se encuentre en nuestro país.

Precisamente en este artículo y dada la participación que se le da a los extranjeros, es donde se presenta la intervención y afectación relativa a la Secretaría de Relaciones Exteriores, misma que es la encargada del registro correspondiente de todos los extranjeros que se encuentran en el territorio

nacional.

En relación con el artículo tercero del presente decreto, podemos analizar una serie de atribuciones que se le conceden a la Comisión para el desempeño de sus funciones, mismas que van desde la proposición de la política que debe observarse en materia de derechos humanos, así como el establecimiento de procedimientos referidos a la aplicación de la política antes citada hasta el establecimiento de programas tanto para la atención y seguimiento de reclamos sociales como para la prevención y tutela dentro de los ámbitos jurídico, educativo y cultural de la materia que nos ocupa. Sin embargo, realizando un estudio del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, podemos establecer una semejanza bastante notoria entre el apartado que comentamos y el artículo décimo quinto del mencionado Reglamento. Dicho artículo, ya derogado, se refería de manera concreta a las facultades concedidas a la entonces Dirección General de Derechos Humanos, misma a la que le correspondían las siguientes atribuciones:

"ARTICULO 15.- Corresponde a la Dirección General de Derechos Humanos:

I.- Proponer aquellos programas que promuevan e impulsen dentro del marco de la Carta Internacional de Derechos Humanos, el cumplimiento de los acuerdos signados por nuestro país;

II.- Proponer proyectos de iniciativa, programas, acciones y mecanismos que contribuyan a la planeación de la política de derechos humanos en nuestro país;

III.- Proponer las medidas necesarias que tiendan a la

salvaguarda de los derechos humanos;

IV.- Establecer mecanismos de enlace y coordinación , con entidades, instituciones y organismos públicos o privados, para promover la aplicación y respeto de los derechos humanos;

V.- Recibir y atender las quejas administrativas que sobre violación de derechos humanos presenten los particulares o las instituciones públicas o privadas, y proponer al Titular del Ramo las acciones necesarias para su inmediata resolución;

VI.- Poner a consideración de su superior jerárquico, los programas tendientes a la capacitación ciudadana en la promoción y salvaguarda de los derechos humanos;

VII.- Proporcionar apoyo técnico y asesoría sobre los instrumentos internacionales de derechos humanos, a las personas, entidades, instituciones y organismos, relacionados con la promoción y defensa de los derechos humanos;

VIII.- Representar, por conducto de su titular, al Secretario y coordinar los trabajos de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados; y

IX.- Las demás funciones que las disposiciones legales y reglamentarias le atribuyen, así como aquellas que le confiera el Titular del Ramo".

Como consta, es evidente la similitud de objetivos - que existe entre el artículo tercero del decreto que estamos comentando y el artículo anteriormente transcrito, valiendo señalar que este último precepto fue derogado con motivo de la publicación de la disposición oficial que da nacimiento a la

Comisión Nacional; no obstante consideramos necesaria la anterior transcripción para poder señalar que, en concreto, bien podriamos decir que el origen de la Comisión se encuentra en la desconcentración de la antes denominada Dirección General de Derechos Humanos, ya que como consta en el artículo cuarto transitorio del presente decreto, los recursos con que contaba la citada Dirección pasaron a formar parte del órgano desconcentrado de reciente creación.

Los subsecuentes artículos son relativos a los funcionarios que integrarán la multicitada Comisión.

El artículo cuarto, señala el establecimiento de un Presidente, mismo que será designado por el Jefe del Ejecutivo y que será el responsable directo de las acciones que ejerza el órgano que le ha sido encomendado. El artículo quinto, guarda estrecha relación con su anterior inmediato, ya que señala el cúmulo de atribuciones y facultades con que cuenta el Presidente de la Comisión.

El artículo sexto, hace mención al Consejo con que contará la Comisión, mismo que actuará como cuerpo colegiado en relación a la problemática para establecer el respeto y defensa de los derechos humanos, proponiendole al Presidente de la Comisión los lineamientos y políticas conducentes para la prevención y tutela de los derechos humanos. Así mismo, se establece la figura de un Secretario Técnico, en quien se apoyará el Consejo para una mejor ejecución de sus atribuciones; dicho Secretario, cabe mencionarlo, será nombrado por el Ejecutivo Federal.

El artículo séptimo es relativo al establecimiento de un Secretario Ejecutivo, funcionario de quien se auxiliará

el Presidente de la Comisión para ejercer las atribuciones y tareas que le han sido encomendadas.

Finalmente el artículo octavo, hace referencia a que la Comisión contará también con un Visitador dependiente del organismo desconcentrado, quien deberá actuar procurando fortalecer las relaciones de la citada Comisión con organismos públicos, sociales y privados; así como desarrollar canales de comunicación con la sociedad para la defensa de los derechos esenciales y denunciar ante las autoridades competentes posibles violaciones a los derechos humanos.

De esta manera, la intención del presente capítulo es comentar los diferentes aspectos que contiene el referido decreto, abarcando desde su publicación, fundamentaciones constitucionales y administrativas, consideraciones que se vierten en la presente disposición oficial y, desde luego, hacer mención sobre que es la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cuál es su objetivo esencial y quienes la forman. Todo esto, partiendo estrictamente de lo establecido en el citado decreto, pues en subsecuentes capítulos daremos nuestro punto de vista personal sobre la constitución de la citada Comisión.

CAPITULO TERCERO  
ASPECTOS Y COMENTARIOS DEL REGLAMENTO  
INTERIOR QUE RIGE A LA COMISION NACIONAL  
DE DERECHOS HUMANOS.

I.- Definición, Facultades y Objetivos de la Comisión.

Iniciamos ahora, el estudio y comentario del Reglamento Interior que nos ocupa, en lo que viene a constituir el tercer apartado de nuestro trabajo.

En primer lugar, cabe señalar y explicar, que la facultad constitucional que posee el Ejecutivo de emitir un decreto, en virtud del cual, concede vida jurídica y, consecuente nacimiento a un organismo público, es una facultad que intrínsecamente trae consigo un deber u obligación. Este deber, independientemente de la obligación de promulgar y publicar la disposición oficial de que se trate, se traduce en el sentido de que al nacer la institución pública correspondiente, es obligación del Jefe de la Nación proveer el decreto de un reglamento interno que rija a la institución referida; reglamento - en el que deben considerarse los fines para los que fue creado el organismo, así como sus atribuciones, obligaciones, esfera competencial y mencionar además el número de funcionarios que actuarán en las labores del citado órgano. Todo esto, con el fin de establecer el campo de acción y delimitaciones que deberá observar la nueva entidad pública.

En el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) fue así como sucedió. Luego entonces, el día Miércoles 10. de Agosto de Mil Novecientos Noventa, se publica el Reglamento Interior referido con anterioridad, como consecuencia del decreto por el cual se crea la Comisión objeto de nues

tro estudio. La publicación de este decreto, correspondió al Consejo adscrito a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en función de la facultad delegacional que, para tal efecto, posee el C. Presidente de la República.

Como hemos venido comentando, en capítulos anteriores la Comisión constituye un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación; que tiene por finalidad vigilar la política nacional respecto de la salvaguarda y defensa de garantías individuales y sociales.

Bajo este orden de ideas y partiendo del hecho de que en el presente capítulo pretendemos comentar genéricamente el Reglamento Interior citado en un principio, nos remitiremos al estudio del mismo.

Es de considerarse, que uno de los principios fundamentales que rige a este reglamento, es el hecho de considerar a los derechos humanos como inherentes a la naturaleza humana, es decir, si no contempláramos estos derechos, no sería posible vivir en sociedad.

Dentro de la esfera competencial, en la cual puede actuar e intervenir la Comisión Nacional de Derechos Humanos, encontramos los siguientes supuestos:

a).- La Comisión puede intervenir cuando se susciten violaciones administrativas, vicios en procedimientos de la misma naturaleza o bien cuando se lesionen los derechos esenciales de una persona o grupo, cometidas tales violaciones por servidores públicos. También podrá intervenir cuando los abusos de autoridad provengan de algún agente social que actúe bajo la tolerancia de una autoridad administrativa.

b).- Está facultada, además, para intervenir dentro de los supuestos anteriores, cuando las violaciones de derechos humanos se produzcan por negligencia o descuido de alguna autoridad o servidor público.

Pero así como el reglamento contempla los supuestos en los que la Comisión es competente, incluye también los casos de incompetencia de la misma, que son los siguientes:

a).- No puede intervenir cuando se ha dictado sentencia definitiva, o bien, en situaciones jurisdiccionales de fondo.

b).- Tampoco puede intervenir en conflictos laborales, sean individuales o colectivos entre trabajadores y patrón, y que sean de competencia jurisdiccional; excepción hecha de que sea un conflicto laboral en el que intervenga alguna autoridad administrativa y posiblemente exista violación de garantías individuales y sociales.

c).- Otro aspecto en el que se encuentra limitada la Comisión, es el relativo a calificar procesos electorales; a menos que ocurriera una violación de derechos humanos durante el desarrollo de los comicios.

Un aspecto de inevitable estudio, por lo que concierne al comentario del reglamento que nos ocupa, es el relativo a las facultades que posee la Comisión.

Estas facultades comprenden, entre otras:

a).- Proponer la política nacional en lo que concierne al respeto y defensa de los derechos humanos, así como esta

blecer los procedimientos necesarios que garanticen las adecuada ejecución de la política antes citada.

La elaboración de programas de atención y seguimiento de reclamos sociales respecto de derechos humanos, así como establecer programas preventivos en el mismo aspecto, tanto en los ámbitos culturales, políticos, educativos y jurídicos relativos a la Administración Pública Federal.

Es facultad también de la Comisión, auxiliar técnicamente, cuando así lo soliciten, a las autoridades estatales y municipales que pretendan crear organismos para la defensa y protección de los derechos esenciales del ser humano; así como establecer convenios de colaboración con instituciones gubernamentales de las entidades federativas que estén encargadas de la protección y defensa de los derechos que nos ocupan.

Constituye una atribución de la Comisión, proteger y hacer prevalecer los derechos fundamentales de los mexicanos situados en el extranjero, así como de los extranjeros que viven en el territorio federal, o que por algún motivo se encuentren en el mismo.

Establecer además, comunicación permanente con los diferentes organismos internacionales y nacionales (no gubernamentales) que se ocupen de salvaguardar los derechos humanos.

Así mismo, está facultada para representar al Gobierno Federal, a nivel nacional y, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, a nivel internacional, en cualquier foro relativo a la promoción y defensa de los derechos esenciales.

Dentro de sus atribuciones, se contempla además la propuesta de acciones orientadas a cumplir dentro del territorio nacional, aquellos tratados y convenios firmados por nuestro país.

Considerando lo antes expuesto, podemos deducir que, en esencia, esta Comisión fue creada con el ánimo de preservar y proteger los derechos esenciales que posee toda persona, en virtud de su naturaleza misma. Del mismo modo, es también evidente, que se pretendió dotar al citado organismo de las atribuciones que se consideraron conducentes para preservar el ejercicio de las garantías tanto individuales como sociales y, desde luego, también se procuró especificar el ámbito de su competencia, así como los casos y excepciones de incompetencia, en los que se encuentra inhabilitada, la Comisión, para poder actuar.

## II.- De los órganos y sus atribuciones.

Con anterioridad, comentamos tanto las atribuciones como la esfera competencial en que puede actuar la Comisión, y su consecuente incompetencia para conocer de determinados asuntos.

Ahora nos ocuparemos del estudio de aquellos órganos que integran a la Comisión misma, y desde luego, comentaremos las atribuciones y obligaciones que le corresponden a cada uno.

En principio, señalaremos que la Comisión se encuentra integrada por los siguientes órganos:

- a) Un Presidente
- b) Un Consejo
- c) Secretario Técnico del Consejo
- d) Secretario Ejecutivo y,
- e) Un Visitador.

Considerando el orden antes señaladao, comenzaremos por enunciar las atribuciones y obligaciones del PRESIDENTE DE LA COMISION.

Corresponde al Jefe del Ejecutivo designar al Presidente de la Comisión, quien será el responsable directo de las acciones que emprenda la Comisión; corresponde además, al Presidente de la Comisión, llevar a cabo el cúmulo de facultades que le confiere el decreto de creación, coordinándose para tal efecto con las autoridades competentes, desde luego, debe coordinar los trabajos de la Comisión y del Consejo; así mismo, debe vigilar la aplicación de políticas a nivel federal, que tenga como propósito esencial la preservación de derechos humanos;

debe además, informar al Ejecutivo, semestralmente, de las acciones realizadas por la Comisión, y en general, del desempeño de funciones de la misma, así como de los esfuerzos realizados por preservar los derechos humanos. Cabe señalar, que este informe se hará público de inmediato.

También el Presidente está en posibilidades de solicitar a cualquier autoridad del país, la información sobre posibles violaciones a los derechos humanos, inclusive, puede escuchar los citados informes personalmente, cuando fuere el caso; podemos enunciar también que una de las facultades más trascendentales del citado funcionario, es la de hacer recomendaciones y, en su caso, observaciones a los derechos humanos; es además facultad del Presidente de la Comisión, proponer al Ejecutivo Federal el nombre de la persona que deba fungir como Secretario Técnico, así como designar a las personas que deban ocupar los cargos de Secretario Ejecutivo y Visitador, adscritos a la Comisión.

Respecto de su relación con el Consejo, puede convocar a sesión al mismo, cuando así lo estime necesario, o bien, llevar a cabo la sesión correspondiente cuando así lo soliciten los miembros del Consejo, es también competencia del Presidente, designar a los jefes de unidades administrativas dependientes de la Comisión; se le confiere además, la facultad de establecer relaciones con las Comisiones Estatales de Derechos Humanos; así como informar al Consejo, respecto de las actividades de la Comisión.

Continuando con el estudio de los órganos que integran la Comisión, así como de sus facultades correspondientes, enseguida hablaremos del CONSEJO adscrito a la institución pública que estamos estudiando.

Diremos en principio, que el Consejo constituye un órgano colegiado que se encuentra integrado por diez miembros, de carácter honorífico, formando parte del mismo Consejo, el Presidente de la Comisión y el Secretario Técnico. Constituye la facultad esencial de este cuerpo colegiado, el establecer políticas y lineamientos generales de actuación de la citada Comisión, en materia de respeto y defensa de los derechos trascendentales de todo individuo que se encuentre en el país, así como de los nacionales ubicados en el extranjero, como de los extranjeros situados dentro de los límites del territorio federal.

Una vez determinado el objeto primordial, por el que se constituyó el Consejo; es de hacer constar, que el órgano referido con anterioridad funcionará en sesiones ordinarias y extraordinarias, determinando sus decisiones por mayoría de votos de los miembros presentes. Las sesiones ordinarias se verificarán mensualmente, por lo menos, interviniendo sus miembros con voz y voto.

Es de señalarse que los miembros del Consejo serán elegidos por el Ejecutivo Federal, permaneciendo en su cargo hasta por tres años, con posibilidades de ser redesignados.

Respecto de las atribuciones del Consejo, podemos señalar que se encuentra facultado para elaborar las directrices y lineamientos, que considere pertinentes y necesarios, para proteger y salvaguardar los derechos humanos en México; así como para proteger, en el mismo sentido, a los mexicanos que se encuentren en el extranjero; también corresponde al Consejo establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión, al igual que aprobar los reglamentos y normas de carácter interno respecto de la Comisión.

Para poder convocar a sesión extraordinaria, es necesario que por lo menos tres miembros del Consejo así lo soliciten al Presidente de la Comisión, para que éste convoque a la sesión solicitada, cuando considere que existen razones suficientes para efectuar la misma.

Es también, facultad del Consejo, poder vertir su opinión respecto del informe semestral que deberá rendir el Presidente de la Comisión ante el Ejecutivo de la Unión.

Así mismo, cualquiera de los miembros del Consejo podrá solicitar información adicional sobre asuntos que se estén desarrollando en el seno de la Comisión, o bien, que la misma haya resuelto.

Respetando el orden de ideas expuestas con anterioridad, ahora nos remitiremos al estudio y comentario de la figura del SECRETARIO TECNICO integrado a la Comisión Nacional de Derechos Humanos; y toda vez que en rigor, estamos analizando el Reglamento Interno de la Comisión, nos ocuparemos en esencia, del estudio de las atribuciones correspondientes al funcionario antes citado.

Dentro de las facultades del Secretario Técnico, encontramos, en principio, que debe preparar, de conformidad con el Presidente de la Comisión, la orden del día bajo la cual se efectuará la sesión del día, ya sea dicha sesión ordinaria o extraordinaria, debe además, elaborar las actas de sesión del Consejo.

Continuando con el comentario de las facultades de este funcionario, debe proponer al Presidente de la Comisión, y desde luego, coordinar en su caso, las publicaciones y pro-

gramas de divulgación, por medio de los diferentes medios de comunicación, en los cuales se haga referencia a la difusión de la naturaleza, prevención y protección de los derechos humanos.

Debe también, preparar y ejecutar programas de capacitación, en materia de derechos humanos.

Además de preparar y ejecutar programas de capacitación, en materia de derechos esenciales; debe crear y establecer programas necesarios que garanticen la vigilancia y fiscalización de los derechos trascendentales del ser humano; y todas las demás atribuciones que le confiera la ley.

Enseguida nos enfocaremos al estudio de las atribuciones concedidas al SECRETARIO EJECUTIVO, funcionario que, ca be señalarlo, es designado por el Presidente de la Comisión.

El Secretario Ejecutivo tiene la facultad de proponer al Consejo y al Presidente de la Comisión, los lineamientos de las políticas esenciales, en materia de derechos humanos, bajo las cuales actuará la Comisión frente a organismos gubernamentales y no gubernamentales, ya sean nacionales o internacionales; debe también, promover y fortalecer las relaciones de la Comisión con las diferentes instituciones públicas, sociales o privadas, tanto nacionales como internacionales; además, debe determinar respecto de aquellos tratados, foros o convenciones, en los que México participe, en lo relativo a suscribir, signar, ratificar o denunciar en materia de derechos humanos, lo que se derive de las participaciones sostenidas por nuestro país en dichos actos.

Dentro de sus facultades, encontramos también la participación del Secretario Ejecutivo en aquellos estudios ten-

dientes a mejorar el funcionamiento de la Comisión; de la misma manera, debe preparar los proyectos o iniciativas de ley que la Comisión pretenda someter al criterio de los órganos competentes.

Es también de su participación, el presentar y someter a la consideración del Presidente de la Comisión, el proyecto de informe que éste último deberá rendir ante el Ejecutivo, informe que será relativo a los resultados de las acciones emprendidas por la Comisión, en beneficio y protección de los derechos humanos.

Así mismo, debe ejecutar los acuerdos dictados por el Presidente de la Comisión, así como los que emanen del Consejo; debe de enriquecer y procurar el acervo cultural relativo al servicio de biblioteca y todas las demás atribuciones que con posterioridad le sean asignadas.

Finalmente, comentaremos las atribuciones concedidas al funcionario denominado VISITADOR; mismo que constituye también, un colaborador de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Primeramente, señalaremos que el Visitador depende directamente del Presidente de la Comisión y, desde luego, es nombrado por el mismo.

En el ámbito de sus facultades y obligaciones, encontraremos prioritariamente, que debe proporcionar atención a los individuos o grupos que denuncien posibles violaciones de derechos humanos, del mismo modo, debe orientar a aquellos individuos o grupos, en el sentido de canalizar sus quejas ante las autoridades competentes, cuando dichas quejas no constituyan

violaciones de derechos humanos; en relación con lo anterior, si está facultado para recibir quejas por posibles violaciones a los derechos trascendentales de cualquier persona o grupo de personas; debe también, iniciar, de oficio, las investigaciones pertinentes para esclarecer posibles violaciones de derechos esenciales.

Bajo el mismo orden de ideas, debe integrar expedientes y recibir pruebas por parte de los denunciantes; debe realizar las visitas que considere necesarias, a los lugares que de igual manera considere, esto con el fin de esclarecer los hechos que se hayan dado a conocer o los procedimientos, que de oficio, se hubiesen iniciado.

De acuerdo con el Presidente de la Comisión debe dar a conocer, a las autoridades competentes o involucradas, posibles actos violatorios de garantías individuales; con relación al punto anterior, debe participar en la elaboración del proyecto de recomendación u observaciones, que el Presidente de la Comisión presentará ante las autoridades competentes o involucradas.

Por último, el Visitador deberá realizar estudios pertinentes para un mejor desarrollo y desenvolvimiento de las tareas encomendadas a la Comisión, en la cual presta sus servicios.

En este apartado de nuestro trabajo, hemos comentado y enunciado cuales son los organismos con que cuenta la Comisión, para efectuar las tareas que le fueron encomendadas; organismos que cuentan con una serie de derechos y obligaciones, que deben ejercitar de acuerdo con su esfera competencial; y es de entenderse que tanto el Consejo, como los Secretarios y el

Visitador, se encuentran jerárquicamente subordinados al Presidente de la Comisión.

Desde luego, el objetivo esencial que deben procurar los funcionarios antes mencionados es, al igual que el de la institución para la cual laboran, proteger y defender a la ciudadanía en contra de abusos por parte de las autoridades - que detentan el poder.

III.- De las Direcciones Generales que integran la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En este tercer apartado del capítulo que nos encontramos desarrollando, analizaremos y comentaremos la constitución y competencia que corresponde a las Direcciones Generales que integran la Comisión que hemos venido estudiando, en el desarrollo del presente trabajo.

Para tal efecto, señalaremos prioritariamente, que las Direcciones citadas prestarán apoyo a los órganos de la Comisión, en especial al órgano que se encuentren adscritas. Los titulares de las Direcciones, estarán subordinados al titular del órgano al que se encuentren adheridos, así mismo, podrán ser removidos o nombrados por el Presidente de la Comisión, o bien, por el titular del órgano al que se encuentren adscritos, previo acuerdo con el Presidente de la Comisión.

En estas circunstancias, señalaremos que las Direcciones Generales con que cuenta la Comisión, son las siguientes:

- a) Dirección General de Administración;
- b) Dirección General de Comunicación;
- c) Dirección General de Capacitación y Divulgación;
- d) Dirección General de Asuntos Internacionales, Estudios, Proyectos y Documentación;
- e) Dirección General de Orientación, Quejas y Gestión, y
- f) Dirección General de Procedimientos, Dictámenes y Resoluciones.

En relación con lo antes expuesto, nos remitiremos al estudio y comentario de cada una de las Direcciones citadas.

En principio, es de señalarse que la DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION, depende directamente del Presidente de la Comisión y, dentro de sus atribuciones, podemos enunciar que dicha Dirección está facultada para someter a la anuencia de su Presidente, el presupuesto anual de la Comisión; diremos -- también, que puede planear, evaluar y presupuestar, las actividades y funciones del personal que labora en la Comisión; así mismo, debe mantener y conservar los recursos materiales con que cuenta la Comisión; debe formular y actualizar un manual organizativo que rija a la Comisión; así como cumplir con las demás atribuciones, que con posterioridad le sean concedidas.

Enseguida, nos remitiremos al enunciamiento de las facultades concedidas a la DIRECCION GENERAL DE COMUNICACION, misma que depende, de manera inmediata, del Presidente de la Comisión y a la cual se le concede el derecho de analizar y proporcionar, a la Comisión, la información vertida en materia de derechos humanos, por los diferentes medios de comunicación, tanto nacionales como extranjeros; le compete también, participar en la coordinación de la preparación y difusión de programas informativos, en la materia que nos ocupa, así como auxiliar en las labores de relaciones públicas de la Comisión; y desde luego, estará facultada para ejercer todas aquellas atribuciones, que con posterioridad le sean adheridas.

Prosiguiendo con el estudio de las Direcciones integrantes de la Comisión, nos referimos a continuación a la DIRECCION GENERAL DE DIVULGACION Y CAPACITACION, la cual depende del Secretario Técnico del Consejo, y que tiene contempladas dentro de sus facultades, el elaborar programas que difundan la enseñanza y promoción de los derechos humanos a través de los distintos medios de comunicación, tanto nacionales como extranjeros; debe también encargarse de la política editorial de

la Comisión, esto con la anuencia del Presidente de la misma ; además, esta Dirección es la responsable de coordinar la participación de la Comisión en aquéllos eventos en que esta última colabore; y desde luego, debe promover y planear programas de capacitación que ofrece la Comisión a sus funcionarios públicos, e inclusive a los particulares, para efecto de aprender a prevenir y defender los derechos esenciales de cualquier indole.

La Comisión, cuenta también con una DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS INTERNACIONALES, ESTUDIOS, PROYECTOS Y DOCUMENTACION, la cual se encuentra adscrita a la Secretaría Ejecutiva, y tiene competencia para intervenir en los estudios y proyectos que le sean solicitados por el Presidente de la Comisión; puede también, elaborar dictámenes u opiniones en relación con los tratados o convenios internacionales en los que México sea o puede ser parte; así mismo, le compete establecer las políticas que deberá seguir la Comisión en la promoción y defensa de los derechos trascendentales, en el aspecto relativo al Derecho Internacional.

A la referida Dirección, también le corresponde, realizar propuestas a la Secretaría Ejecutiva para efecto de establecer mecanismos de promoción y fortalecimiento en cuanto a las relaciones de la Comisión con organismos públicos, sociales y privados encargados de proteger el ámbito de los derechos humanos; debe también, procurar la organización y establecimiento de una biblioteca así como de un acervo cultural, especializado en la materia que hemos venido refiriendo. La citada biblioteca, se entiende que deberá estar al servicio del público en general, así como del personal de la Comisión.

En el mismo orden de ideas, es de hacer constar que la Comisión cuenta también con una DIRECCION GENERAL DE ORIENTACION, QUEJAS Y GESTION, la cual colabora directamente con el Visitador, y tiene como objetivos de trabajo, recibir quejas, o bien, iniciar investigaciones de oficio, bajo la supervisión del Visitador, relativos a hechos que presumiblemente supongan la violación de derechos humanos en agravio de los residentes en el territorio nacional o de los mexicanos situados en el extranjero; otra de sus atribuciones, es la de proporcionar información y orientación a los ciudadanos o grupos de ciudadanos que así lo soliciten, respecto de los medios de defensa con que se cuenta en materia de derechos humanos; puede además, proponer al Presidente, por conducto del Visitador, los procedimientos que permitan resolver situaciones de violación de derechos esenciales en perjuicio de persona alguna; de igual manera, puede llevar a cabo las gestiones necesarias ante los organismos correspondientes, para prevenir posibles violaciones de derechos fundamentales ante situaciones de amenaza evidente; por último, esta Dirección se encuentra facultada para asesorar a aquellos individuos que habiendo presentado una queja ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no hayan hecho del conocimiento de éstos hechos que constituyan violaciones de derechos esenciales.

Finalmente, haremos referencia a la DIRECCION GENERAL DE PROCEDIMIENTOS, DICTAMENES Y RESOLUCIONES, con que cuenta la Comisión. Esta Dirección depende directamente del Visitador y se encuentra facultada para tramitar expedientes de quejas e investigaciones de oficio; para tal efecto, puede solicitar informes a las autoridades, presumiblemente señaladas como responsables y, dentro del mismo expediente, puede recibir y desahogar las pruebas ofrecidas por las partes, así como practicar las inspecciones e investigaciones que considere ne-

cesarias, para el esclarecimiento de los hechos; otra de sus facultades, es la de formular y presentar al Visitador proyectos de dictámenes, observaciones o recomendaciones, en los que se de a conocer el resultado de los procedimientos efectuados.

Cabe señalar, que si al concluir el procedimiento, se prevee una clara violación de derechos humanos, luego entonces, esta Dirección deberá informar al Visitador sobre la comisión de la citada violación, así como el nombre y cargo de quien o quienes hayan cometido el ilícito.

De lo anterior podemos concluir, que la constitución y establecimiento de las Direcciones referidas, tiene como objetivo esencial, el coadyuvar al órgano al cual se encuentran adscritas en el fomento, protección y defensa de las garantías individuales que consagra nuestra Carta Magna. Lo que nos lleva a pensar, necesariamente, en que las violaciones de derechos humanos sucedidas en nuestro país, son definitivamente muy frecuentes; motivo por el cual se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, misma que cuenta con cinco órganos para efectuar las tareas que le hayan sido encomendadas, y a su vez, los órganos referidos cuentan con distintas Direcciones adscritas al ámbito de su competencia, para de este modo, poder realizar un papel más determinante en la protección y defensa de los derechos inherentes a la persona misma.

#### IV.- Del Procedimiento Interno de la Comisión.

Continuando con el análisis del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, enseguida nos remitiremos al estudio y comentario del procedimiento interno que deberá observar la institución, para efecto de dar el corres- pondiente cauce a las quejas que le sean planteadas.

Debemos considerar prioritariamente, que es una facultad intrínseca de la Comisión, el iniciar o proseguir de oficio o por queja, cualquier procedimiento de investigación que tenga por objeto clarificar posibles violaciones de derechos humanos, tanto de los habitantes del territorio nacional como de los mexicanos ubicados en el extranjero; respecto de este último concepto, desde luego, el procedimiento deberá sujetarse a las normas de Derecho Internacional y se llevará la prose- cución del mismo, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Otro aspecto, por demás interesante, es la mención - que hace el Reglamento, en el sentido de que estarán legitimadas para promover quejas ante la Comisión, todas las personas que tengan conocimiento de una posible violación de derechos fun- damentales, independientemente de que se encuentren o no perju- dicadas.

Pero, entrando concretamente al estudio del procedimiento referido en primer término, señalaremos en principio, que toda queja deberá presentarse por escrito, y desde luego, ten- drá que estar firmada por quien la formule. Ya estando presen- tada la queja, se procederá a su inmediato estudio, y si del estudio referido, se deduce que no se trata de una violación de garantías, entonces, se orientará al quejoso a la instancia que

corresponda.

Con relación a lo antes expuesto, si el quejoso no supiera escribir, la Comisión lo orientará y apoyará, en lo esencial, para documentar su queja; o bien, si se trata de una violación de derechos trascendentales en perjuicio de algún ex extranjero, que no domine el idioma español, de igual manera que en el supuesto anterior, se le apoyará al quejoso en todo lo necesario, es decir, inclusive se le proporcionará servicio de traducción, si así lo requiere.

Reconsiderando el punto medular del apartado que nos ocupa, si la queja se admite, enseguida se le abrirá expediente, y desde luego, se solicitará de las autoridades identificadas como presuntas responsables, el envío de un informe en relación con los hechos que se les atribuyen.

Cabe señalar al respecto, que con fundamento en el artículo 27, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en el artículo 5o, fracción VI, del Decreto que creó la Comisión Nacional, todas las dependencias e instituciones oficiales, adscritas a cualquiera de los Poderes Federales, así como los Poderes Estatales y Municipales de todo el país, están obligados a facilitar y proporcionar, oportunamente, toda aquella información o documentación que les solicite la Comisión. En los casos de omisión respecto de esta obligación, se establecerá la responsabilidad que, conforme a derecho, corresponda.

Una vez que se hayan o no recibido los informes solicitados se abrirá un período de ofrecimiento de pruebas, el término antes referido será fijado por el Visitador, quien deberá tomar en cuenta la gravedad del caso, así como la dificul

tad para recabar las pruebas pertinentes. Tanto el quejoso como la presunta autoridad responsable, podrán ofrecer probanzas de su parte; facultad, que de oficio, también le compete a la Comisión. Es de hacerse notar, que la única excepción a que se someterán las pruebas ofrecidas, es que no sean contrarias al Derecho ni a la moral.

Uno de los aspectos más significativos, del Reglamento que comentamos, es el vertido en el sentido de que, el nombre de la persona que proporcione informes a la Comisión respecto de posibles violaciones de derechos humanos, se mantendrá en estricta reserva. Así mismo, la Comisión podrá efectuar las averiguaciones que considere indispensables, para una mejor integración del expediente que se trate.

Es necesario hacer mención, al hecho de que las gestiones que se lleven a cabo ante la Comisión son y serán gratuitas, esto es, que en la tramitación de la queja, el organismo referido deberá apartarse de todo tipo de burocratismo.

Ahora bien, la Comisión estará facultada para conocer de quejas relativas a hechos u omisiones que constituyan violaciones de derechos humanos; pero cabe aclarar, que el término para interponer la queja referida será de un año, a partir de la fecha en que se tuvo conocimiento del acto u omisión violatorios de garantías sociales o individuales.

Continuando con la revisión y comentario que atañe al procedimiento seguido ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, diremos que, una vez concluido el término probatorio, el Visitador se encontrará en posibilidad de proponer un proyecto de recomendación al Presidente de la Comisión. En este proyecto deberá analizar los hechos reclamados, así como los

informes de las autoridades consideradas como responsables, los resultados producidos con motivo de las investigaciones hechas (en su caso) y, desde luego, deberá emitir una consideración respecto de las pruebas ofrecidas; para de este modo poder determinar, en su opinión, si se cometió o no una violación de de rechos fundamentales y quien o quienes son los responsables.

La opinión vertida en el proyecto de recomendación, será dada a conocer a la autoridad, que desde el punto de vista de la Comisión, hubiese incurrido en violaciones de dere chos humanos; no existiendo perjuicio de presentar la denuncia penal que corresponda, en los casos que a consideración de la Comisión, exista un delito.

Cabe señalar que con independencia de lo citado en el párrafo anterior, el Presidente de la Comisión en su informe semestral deberá comunicar al Ejecutivo Federal todo lo relacionado con las recomendaciones dictadas durante los seis me ses anteriores al citado informe y, por consiguiente, tendrá la obligación de mencionar lo referente al cumplimiento y puntual observancia, que las autoridades consideradas respon sables, otorguen a las recomendaciones hechas por el organismo que hemos venido estudiando.

Es así como hemos comentado, cual es el procedimiento que rige dentro de la Comisión Nacional de Derechos Huma nos. Procedimiento que bien podemos evidenciar, es por demás sencillo y con el propósito esencial de permitir un fácil acce so a la ciudadanía, para presentar y promover sus quejas o denuncias, cuando consideren que han sido violadas sus garantías individuales como consecuencia de algún abuso de autoridad. Es también notoria, la especificación hecha en el Reglamento, en el sentido de proporcionar un servicio gratuito, tanto de orien

tación como de recepción y trámite de quejas; aunque también - cabe señalar, que los dictámenes elaborados por la Comisión en forma de recomendaciones, constituyen precisamente meras recomendaciones, situación que analizaremos con mayor profundidad durante el desarrollo de este trabajo.

#### V.- Del Informe y Recomendaciones de la Comisión.

Como señalamos en apartados anteriores, el Presidente de la Comisión deberá rendir un informe semestral de las actividades efectuadas por el organismo que preside, dicho informe se expondrá directamente ante el Jefe del Ejecutivo. En el mismo, dará cuenta de las acciones emprendidas durante el período que concluya, así mismo, precisará el número y tipo de quejas recibidas, especificará cuales son las autoridades señaladas como responsables; también hará mención respecto de la cooperación de los diferentes organismos públicos y privados que hayan sido requeridos por la Comisión y, desde luego, deberá hacer referencia, en lo que respecta al acatamiento de sus recomendaciones por parte de las autoridades responsables, que a su juicio, incurrieron en una violación de derechos humanos.

Otro punto que deberá considerar el Presidente de la Comisión en su informe, es el relativo a dar a conocer las acciones u omisiones de los poderes públicos que, aún cuando no constituyan una violación directa de derechos humanos, pudieran obstaculizar el ejercicio de los mismos.

Es de señalarse, que el informe semestral de actividades efectuadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se hará público de manera inmediata.

Así mismo, las sugerencias, recomendaciones u observaciones que realice la Comisión no estarán supeditadas a ninguna autoridad y, respecto de las recomendaciones emitidas por este organismo, no procederá recurso alguno.

De lo anterior, podemos deducir que la Comisión, en cierto modo, se encontrará supervisada por el Jefe de la Na-

ción, en virtud del informe semestral de actividades que debe rendir a éste y, tal y como lo señalamos con anterioridad, es notable el hecho de que los dictámenes vertidos por la Comisión, no poseen carácter de obligatorios, al menos por lo que concierne a nuestro contexto legal vigente; situación que comentaremos y analizaremos con posterioridad. \*

\* Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 1o. de Agosto de 1990. VER ANEXO.

CAPITULO CUARTO  
CONSIDERACIONES ANALITICAS RESPECTO DE LA  
ESTRUCTURA JURIDICA DE LA C.N.D.H.

I. - Del Decreto constitutivo y su relación con el juicio de amparo.

Continuando con el desarrollo del presente trabajo, una vez que hemos comentado cuales son los antecedentes históricos vertidos en relación con los derechos humanos, es decir, el establecimiento de diversos Ombudsmen en el mundo entero; así como la enunciación y breve explicación que hemos hecho respecto del Decreto que creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y, desde luego, el comentario que hicimos con referencia al Reglamento Interior de la citada Comisión; enseguida nos remitiremos a realizar una serie de consideraciones personales y analíticas en relación con los dos anteriores capítulos.

En principio, haremos mención al Decreto por el cual se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Cabe señalar que si creemos necesario que el nacimiento de la Comisión se publicara por medio de un Decreto en el Diario Oficial de la Federación, toda vez que es una institución que atañe al interés público nacional y, por consiguiente, se requiere que todos los ciudadanos tengan conocimiento de ella, para así poder gozar, en un momento determinado, de los beneficios que la misma concede. Razón por la cual, consideramos que la manera más correcta y formal de dar nacimiento a una nueva institución, es por medio de un Decreto que se de a conocer al público en general.

Como se desprende del citado Decreto, la intención del Ejecutivo Federal fue la de crear un órgano que garantiza ra la protección y salvaguarda de los derechos inherentes a la persona, tanto de los mexicanos como de los extranjeros que se encuentren en el país. Para tal efecto, el Presidente de la República fundamentó su acción en el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; mismo que fue transcrito en el segundo capítulo de nuestro trabajo; y justo en este precepto oficial, se establece que el Jefe de la Unión debe promulgar y ejecutar las disposiciones emanadas del Congreso Federal, y bajo este orden de ideas, consideramos que en la publicación y elaboración del Decreto que nos ocupa no se dió si no la participación directa del Poder Ejecutivo, del Secretario de Gobernación y, excepcionalmente, del Secretario de Relaciones Exteriores, no así del Poder Legislativo.

Con base en lo anteriormente explicado, creemos que la invocación del precepto oficial referido si bien es correcta, también resulta un tanto oscura, toda vez que no se contempla una participación directa del Congreso de la Unión, aplicando desde luego un método de interpretación estrictamente literal. Al respecto, procuraremos darle una solución al planteamiento aquí expuesto, en el subsecuente capítulo de nuestro trabajo.

Ahora bien, prosiguiendo con el análisis del referido Decreto, en la parte relativa a los "CONSIDERANDOS", concretamente en el segundo y cuarto párrafo, se establece que es obligación del Estado Mexicano procurar la permanencia del orden, la paz y estabilidad social del país, así como salvaguardar el total ejercicio de las garantías individuales y, desde luego, procurar la vigencia del principio de legalidad, en lo

que se refiere a la ejecución de atribuciones de las instituciones gubernamentales.

Respecto de lo anterior, es cierto que constituyen obligaciones del Estado Mexicano, aunque también es cierto que nuestra legislación vigente prevee la creación de una figura jurídica, que entre otras características sirve como instrumento de protección de las garantías individuales consagradas en nuestra máxima ley y, por consiguiente, procura evitar abusos de autoridades en perjuicio de particulares. La figura legal a la que nos referimos es el denominado Juicio de Amparo o Juicio de Garantías.

El Juicio de Amparo es de vital importancia dentro de nuestro contexto jurídico-legal, pues los particulares al internarlo no quedan desamparados a merced de las autoridades, es decir, es un juicio que tiene por objeto: resolver cuestiones que se susciten por leyes o actos que violen las garantías individuales; por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados y por leyes o actos de autoridades locales que invadan la esfera de la autoridad federal. Lo anterior, lo demostremos fundamentarlo con base en lo establecido en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política Mexicana.

Haciendo una breve cronología de los orígenes y objetivos para los que fue creado el juicio de garantías, diremos en principio que el antecedente más remoto de este juicio podemos ubicarlo en la antigua legislación constitucional mexicana. El amparo fue concebido con la idea de proteger los derechos fundamentales de la persona, es decir, la libertad, la propiedad, la vida, etc., teniendo por objeto la reparación del derecho afectado.

El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del

31 de enero de 1824, en su artículo 30 señalaba que: "La na  
ción está obligada a proteger por leyes sabias y justas los  
derechos del hombre y del ciudadano"; aunque cabe señalar que  
aun cuando la disposición citada no precisaba la forma y los  
medios como se debían de garantizar constitucionalmente los de  
rechos del ser humano, ya se vislumbraba la manera de preser-  
var los derechos inherentes a la persona.

Posteriormente, la Constitución Federal de 1824 con-  
sagró un mayor número de derechos humanos, estableciendo para  
su protección un sistema de control constitucional consisten-  
te en una serie de facultades concedidas a la Corte Suprema de  
Justicia de la Nación para conocer de infracciones o violacio-  
nes a la máxima ley. Esta Constitución no contemplaba la pa-  
labra "amparo", sin embargo, es evidente que las atribuciones  
concedidas a la Corte Suprema, para conocer de las infraccio-  
nes constitucionales, tenían como finalidad proteger los dere-  
chos del hombre y del ciudadano, que el mismo ordenamiento con-  
signaba.

El antecedente más antiguo, dentro de nuestra legis-  
lación positiva, que podemos citar como la inclusión primera  
del termino "amparo", lo encontramos en el proyecto de consti-  
tución para el Estado de Yucatán, proyecto elaborado por Don  
Manuel Crescencion Rejón a fines de 1840, en el que enumera -  
los derechos del hombre y, concretamente, en su artículo 53 es-  
tablece el antecedente del juicio de garantías. El citado pre-  
cepto establecía que le correspondía, a la Corte Suprema de  
Justicia en el Estado, amparar en el goce de sus derechos, a  
los que así lo solicitaran, para protegerlos contra leyes o  
decretos que fuesen contrarios a la Constitución, limitándose  
la Corte a reparar el agravio en la parte conducente en que se  
hubiese violado la ley superior.

Finalmente, por lo que se refiere a esta breve cronología del origen del amparo, señalaremos que en el Acta de Reforma de 1847, documento que sirvió de base a la Constitución de 1857; Don Mariano Otero estableció los derechos del hombre y la creación de un juicio de amparo que los garantiza.

El pensamiento de Otero, lo podemos resumir de la siguiente manera: al darse cuenta de los continuos abusos de los poderes de los estados y de la Federación en perjuicio de los particulares, consideró necesario crear una garantía personal para los ciudadanos, garantías que debían hacer valer por conducto del Poder Judicial. Para tal efecto, exhortó a los Tribunales de la Federación para que ampararan a cualquier habitante de la República, en la conservación y ejercicio de los derechos concedidos por la Constitución contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

Los antecedentes históricos referidos con anterioridad, hemos creído conveniente citarlos con el propósito de hacer notar cual ha sido el espíritu, que desde hace más de 100 años, tiene y ha tenido el juicio de garantías, esto es, proteger a los ciudadanos mexicanos en contra de abusos de autoridad, o bien, contra leyes o reglamentos que expidan las autoridades, vulnerando así las garantías individuales consagradas en la Constitución.

De lo anteriormente expuesto, es nuestra intención, dejar constancia de la similitud e inclusive confusión, que se puede originar con motivo de los fines que persigue la figura jurídica del amparo y los objetivos para los que fue creada la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Es decir, no estamos en desacuerdo con la creación de la Comisión, por el contrario, consideramos que es una institución que tiene fines y objetivos, que de cumplirse, beneficiarían enormemente a la ciudadanía nacional. Sin embargo, creemos que su ámbito de competencia, e inclusive su prodecimiento, es similar al que se aplica en un juicio de amparo, - aunque con bastantes limitaciones.

Por ello, se nos ocurre pensar en que si se concede un mayor campo de acción en favor de la Comisión, luego entonces, en México podríamos contar con dos instituciones jurídico-legales que se coadyuvaran mutuamente en el ejercicio de sus atribuciones, y todo esto, en favor de los habitantes de la República Mexicana. Desde luego, buscando no entorpecer - sus respectivas funciones, sino por el contrario, auxiliándose mutuamente en la defensa y protección de los derechos humanos en nuestro país.

En efecto, como lo hemos citado, el amparo es la figura legal que por excelencia se aplica cuando existe una violación de garantías individuales, y como lo dejamos constatado en el segundo capítulo de nuestro trabajo, los derechos humanos se encuentran históricamente situados en nuestra Constitución en forma de garantías individuales, por lo tanto, nos atrevemos a decir que el amparo constituye el medio que nuestra máxima ley nos permite emplear cuando se ven afectados - nuestros derechos esenciales.

Aunque también cabe señalar, que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como lo prevee su denominación, tiene por objeto proteger y salvaguardar los derechos esenciales de las personas, cuando los mismos sean restringidos por alguna autoridad, primordialmente administrativa.

De esta forma, consideramos que en el párrafo segundo del decreto por el cual se crea la Comisión Nacional a que nos hemos venido refiriendo, hace mención a una de las tantas obligaciones del Estado Mexicano, en el sentido de que debe salvaguardar el pleno ejercicio de las garantías individuales y la vigencia del principio de legalidad, para convivir así - inmersos en un estado del derecho, por consiguiente, podemos deducir que el Ejecutivo Federal al hacer el planteamiento antes descrito, está invocando, de manera indirecta, la figura del amparo que también procura un pleno ejercicio y goce de las garantías que contempla nuestra Carta Magna.

Definitivamente, la intención del párrafo citado con anterioridad es por demás noble y generosa, pero creemos que existen formas más coaccionadoras para combatir los actos de autoridad e inclusive lograr la suspensión de actos, o bien, el amparo y protección de la Justicia de la Unión; pues si bien es cierto que la Comisión Nacional de Derechos Humanos es una institución que pretende resguardar el total beneficio y ejercicio de las garantías constitucionales, también es cierto que la misma Comisión, en el caso de violaciones de derechos subjetivos sólo actúa como recomendataria, ya que sus determinaciones, como se desprende del artículo quinto, fracción séptima del decreto en cuestión, sólo tienen el carácter de recomendaciones; situación que comentaremos más adelante.

Ahora bien, realizando un estudio de los artículos que integran el decreto que estamos comentando, es evidente la dependencia que tiene la Comisión directamente con el Ejecutivo Federal, por lo que podemos deducir que se trata de una institución ubicada dentro de la Administración Pública Federal. Respecto de esta dependencia, consideramos que la defensa y protección de los derechos humanos necesariamente involu

cra a los tres Poderes Federales, situación que ampliaremos y comentaremos posteriormente.

Sin embargo, nos llama la atención lo dispuesto en el artículo quinto, fracciones sexta y séptima. Para tal efecto cabe señalar en principio, que si la Comisión es considerada nacional, luego entonces, podemos entender que será el órgano encargado de dirigir la política nacional en lo que concierne a los derechos humanos en nuestro país y, por consiguiente, su campo de acción comprenderá todo el territorio de la República Mexicana.

Considerando lo antes expuesto, nos remitiremos al análisis del artículo antes citado, mismo que contempla atribuciones con que cuenta el Presidente de la Comisión, concretamente la fracción sexta establece que, este funcionario, puede solicitar, de acuerdo con las leyes reglamentarias correspondientes, información sobre posibles actos constitutivos de violaciones a los derechos esenciales, a cualquier autoridad del país. Lo anterior, podemos establecerlo como una obligación de los servidores públicos en general, fundamentandonos para tal efecto en el artículo 47, fracción XII, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

De lo anterior, podemos deducir que se está otorgando un campo de acción ilimitada a favor de la Comisión, ya que puede requerirle información a cualquier autoridad de la Nación, independientemente del Poder Federal a que se encuentre adscrita la autoridad requerida; inclusive podemos ir más a fondo, pues en el citado precepto no se establece la limitante en el sentido de que sea una autoridad que necesariamente se encuentre incluida dentro de los Poderes de la Unión, pues bien se puede tratar de alguna autoridad religiosa o, inclusi

ve, autónoma.

No obstante lo establecido en el párrafo anterior y prosiguiendo con el análisis del artículo quinto, a continua ción nos encontramos con la fracción séptima, en la que se es tablece que el Presidente de la Comisión podrá hacer recomen- daciones y, si lo considera necesario, observaciones que esti me pertinentes a las autoridades administrativas del país, res pecto de la posible comisión de actos violatorios de garan tías individuales.

Es precisamente en este apartado del artículo quinto, donde consideramos existe una confusión. Es decir, en la fracción sexta del citado artículo se considera y concede amplia facultad al Presidente de la Comisión para actuar y requerir de información a cualquier autoridad del país, solamen te debe hacer su solicitud de acuerdo con las disposiciones legales aplicables y, en la fracción contínua, se le concede la facultad de realizar recomendaciones u observaciones perti nentes, exclusivamente a las autoridades administrativas.

Esto es, ¿qué a caso no son contradictorias ambas fracciones, toda vez que una concede facultades amplias para conocer de violaciones a los derechos humanos, en tanto que la otra establece la limitación de sólo poder hacer recomenda ciones a las autoridades de carácter administrativo?

Profundizando más en este punto, en el Reglamento In terior que rige a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, concretamente en su artículo tercero, se establece cual será la competencia de la Comisión. Esta institución es competente para intervenir en violaciones administrativas, vicios pro cedimentales o delitos que lesionen a un individuo o grupo de

individuos y que sean cometidos por una autoridad, servidor público o agentes sociales, subordinados éstos últimos, a los citados primeramente.

Luego entonces, creemos que existe una contradic -  
ción entre el Decreto por el cual se crea la Comisión Nacio-  
nal referida y el Reglamento Interior que rige a la misma.

Esta contradicción la plantearemos de la siguiente manera: por un lado, el Decreto en cuestión como ya lo cita-  
mos, establece la facultad atribuida a la Comisión para reque  
rir de información sobre posibles violaciones de derechos esen  
ciales a cualquier autoridad del país y en el mismo precepto,  
fracción continua, limita a la Comisión, toda vez que sólo po  
drá hacer las recomendaciones que considere pertinentes a las  
autoridades administrativas involucradas en el acto de que se  
trate; pero además de lo expuesto, si consideramos lo esta-  
blecido en el artículo tercero del Reglamento Interior de la  
Comisión, es justo aquí donde podemos preveer otra contradic  
ción.

Es decir, en el apartado referido se establece la  
competencia de la Comisión, al intervenir en defensa y protec-  
ción de los derechos humanos ante violaciones cometidas por  
autoridades, servidores públicos o agentes sociales, sin de-  
terminar a que clase de funcionarios se refiere concretamente,  
por lo tanto, podemos entender que la Comisión es competente,  
de acuerdo con esta disposición, para actuar ante cualquier  
autoridad, servidor público o agente social, independiente-  
mente del ámbito a que se encuentren adscritos, del Poder Fe  
dederal en que se ubiquen, o bien, con independendencia de a quien  
o quienes se encuentren subordinados.

Bajo estas circunstancias, nos preguntamos: si la Comisión Nacional puede requerir a cualquier autoridad del país, solicitándole información sobre posibles violaciones de derechos humanos (Art. 5, fracción IV del Decreto constitutivo de la C.N.D.H. - Art. 47, fracción XXI de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos) y además, es competente para conocer de violaciones administrativas, faltas procedimentales y delitos cometidos en perjuicio de un particular o grupo de particulares, por autoridades, servidores públicos y/o agentes sociales, sin especificar su naturaleza - (Art. 3 del Reglamento Interior de la C.N.D.H.) luego entonces, ¿Podrá también hacer las recomendaciones que juzgue convenientes, para el mejor desempeño de sus funciones, a cualquier autoridad del país, servidor público o agente social, - que no necesariamente sean funcionarios administrativos, como lo previene el artículo quinto, fracción VII del Decreto antes referido?

Es evidente que en nuestro país, de manera muy frecuente se presentan violaciones de garantías individuales, só lo que dichas infracciones no son exclusivamente cometidas por autoridades administrativas, pues también pueden caer en estas infracciones tanto autoridades judiciales como las que estén situadas dentro del Poder Legislativo, e inclusive, se puede dar un abuso por parte de autoridades religiosas, universitarias o de cualquier otra índole, en perjuicio de los derechos esenciales de un individuo o grupo de individuos.

Lo anteriormente expuesto, constituye un motivo de desacuerdo de nuestra parte, en relación con lo dispuesto en este decreto, en virtud de los razonamientos antes vertidos, desacuerdo que procuraremos solucionar, de acuerdo con nuestro trabajo, en el subsecuente capítulo.

Continuando con el análisis que nos ocupa, es necesario señalar la continua participación y ejercicio de atribuciones con que cuenta el Ejecutivo Federal dentro del funcionamiento y estructura de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Esta intervención la podemos ubicar desde el nombramiento del Presidente de la Comisión, atribución que corresponde al Jefe de la Nación, así como el informe de actividades de la Comisión que le deberá ser comunicado semestralmente hasta la elección de los miembros del Consejo, inclusive, la del Secretario Técnico.

Personalmente, consideramos que la influencia del Poder Ejecutivo dentro del ámbito de competencia de la Comisión constituye, hasta cierto punto, una dependencia por demás notable; y es entonces cuando se nos ocurre concebir a la Comisión Nacional adscrita al Poder Legislativo o al Judicial, para de este modo poder deducir a qué Poder sería más conveniente que se encontrara subordinada.

Estos razonamientos nos permitiremos ampliarlos durante el subsecuente desarrollo del presente trabajo.

## II.- ¿Era necesaria la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos?

Sobre este apartado, nos remitiremos a realizar una serie de consideraciones y razonamientos respecto de la necesidad de contar con un órgano de esta naturaleza. Es decir, en principio diremos que si creemos necesaria la creación y establecimiento de este órgano, en virtud de los comentarios que a continuación vertiremos.

Es notable en verdad la serie de anomalías y violaciones a los derechos humanos que se suceden a diario en nuestro país. Existen autoridades, dentro de los Poderes Federales, que procuran realizar una labor eficiente en relación con la tarea que les ha sido encomendada, sin embargo, existen también autoridades que de manera frecuente y casi con impunidad total amenazan o transgreden los derechos esenciales de la ciudadanía.

Como explicamos al inicio de este capítulo, existe en el derecho mexicano la figura del juicio de amparo, mediante la cual los particulares pueden inconformarse en contra de actos de autoridad violatorios de garantías individuales. No obstante lo anterior, muchas de las veces la figura del amparo no es tan recurrida por los particulares en virtud, posiblemente, de que la administración de justicia no siempre es pronta y expedita, además de que es necesario contar con los servicios de un profesional del derecho.

En nuestro concepto, la figura del amparo puede ser compatible con la creación y establecimiento de la Comisión, es decir, esta última bien puede coadyuvar en la defensa y pre

servación de los derechos humanos. Naturalmente, como lo citamos al principio de este capítulo, puede existir un momento de confusión en cuanto a lo que pretende realizar la Comisión y el objetivo que persigue el juicio de garantías, no obstante lo anterior, creemos posible establecer de manera más amplia y clara la finalidad para la que fue creada la institución pública que nos ocupa, para así estar en condiciones de adaptarla a nuestra realidad jurídica.

Considerando lo anterior, es preciso señalar que una de las ventajas con que cuenta la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es la que se refiere a la manera y los medios con que cuenta para preservar los derechos inherentes a la persona. Nuestra intención, concretamente, es referirnos al procedimiento que se debe efectuar ante la Comisión para hacer valer quejas sobre posibles violaciones a los derechos esenciales.

El procedimiento antes referido, como se desprende del comentario realizado en el capítulo próximo pasado, es por demás sencillo. Esto es, en principio no se requiere asistencia profesional para acudir ante la Comisión y presentar una queja, por escrito, denunciando actos que, posiblemente, constituyen violaciones de derechos humanos; y en sí el procedimiento llevado a cabo dentro de la Comisión es semejante al efectuado durante el desarrollo de un juicio de amparo, pues se le requiere a la autoridad responsable para que rinda un informe de los hechos y, desde luego, tanto el afectado como la autoridad involucrada podrán ofrecer pruebas de su parte, para que una vez vencido el periodo probatorio, proceda el Visitador a elaborar un proyecto de recomendación, en el que deberá determinar si se dió o no el acto violatorio de garantías, o bien, de derechos esenciales en perjuicio de un par-

ticular.

Desde luego, la ventaja que podemos denotar, es que la parte relativa del Reglamento Interior de la Comisión que contempla el procedimiento antes citado, no establece formalismo alguno o determinado tecnicismo que se deba observar en la elaboración del escrito de queja, pues inclusive si el reclamante no supiera escribir, la Comisión le otorgará el apoyo necesario para documentar correctamente su queja.

De esta manera, podemos deducir que las alternativas que ofrece la Comisión, para efecto de solucionar aquellas controversias que sean de su competencia, son alternativas que de alguna manera son accesibles, o bien, están al alcance de un mayor número de personas.

Esto es, que la población mexicana al ver que sus garantías constitucionales se ven afectadas por determinada autoridad, estará en posibilidad de acudir a esta institución, con el objeto de hacer valer y respetar la obligación legal de preservar los derechos humanos en nuestro país y, desde luego, sin tener que recurrir a formalismo alguno; por consiguiente, sólo se requiere la voluntad individual o colectiva, según el caso, de procurar que se respeten los derechos naturales de cada ciudadano, considerando que en verdad se trate de una violación a los plurimencionados derechos humanos.

### III.- De las recomendaciones emitidas por la C.N.D.H.

Hemos venido analizando, en este capítulo, una serie de facultades y obligaciones que debe observar y ejecutar la Comisión Nacional de Derechos Humanos, desde luego, también hemos vertido nuestro personal punto de vista al respecto.

A continuación, de acuerdo con el orden de ideas y consideraciones que estamos realizando, nos resulta imperativamente necesario referirnos a la manera directa como la Comisión pretende hacer que se respeten y valoricen los derechos esenciales en nuestro país, esto es, el medio o instrumento que deberá emplear para dictaminar, en prioridad de circunstancias, si existe o no una afectación o violación de garantías individuales y, por consiguiente, como evitar que dicha afectación continúe sucediéndose, o bien, como prevenirla.

Para tal efecto, cabe señalar que es por demás notorio y evidente el empleo de la palabra "recomendación", tanto en el decreto constitutivo como en el Reglamento Interior respectivo.

Como lo enunciamos en anteriores capítulos, la preocupación por preservar los derechos humanos se ha manifestado a través de los años en distintas épocas de la historia. Esta inquietud natural del ser humano provocó el nacimiento y subsecuente establecimiento de diversos Ombudsmen en el mundo entero. Sin embargo, tal parece que estos organismos, si bien procuran preservar el respeto y defensa de los derechos innatos a la persona, generalmente, su objetivo primordial se

encuentra respaldado por la moral y la buena voluntad, es decir, muchas de las veces, si no la mayoría, sus resoluciones, dictámenes o decisiones carecen de la fuerza necesaria para poder obligar en un momento dado a la autoridad señalada como responsable, a que respete y observe debidamente la recomendación que se le hace, en virtud del ilícito en que haya incurrido.

En el caso del organismo que nos ocupa, el cual es de reciente creación en nuestro país, todo parece indicar que su posición como defensor de los derechos humanos en México, se encuentra limitada, como lo están algunos de sus antecesores en diversas naciones del mundo entero.

Lo anterior viene a coalición, en atención a lo que establece, primeramente, el decreto constitutivo de la Comisión. En concreto, el artículo quinto, fracción séptima, que ya citamos con anterioridad, hace mención a las recomendaciones y observaciones que puede emitir el Presidente de la Comisión a las autoridades administrativas del país, con respecto a violaciones cometidas en agravio de los derechos esenciales de una persona o grupo de personas.

Posteriormente, el Reglamento Interior de la Comisión hace referencia, en diversos artículos que lo integran, a las recomendaciones efectuadas por el mismo Presidente de la Comisión. Este, podrá vertir las consideraciones que estime pertinentes a las autoridades del país que incurran en violaciones a los derechos humanos.

Inclusive, dentro de las Direcciones Generales con que cuenta la Comisión, encontramos la que se ocupa de los procedimientos, dictámenes y resoluciones; Dirección que-

depende del Visitador y cuya función primordial es la de formular y presentar, al referido Visitador, los proyectos de dic támenes, observaciones o recomendaciones que se produzcan con motivo de las investigaciones efectuadas en torno a ilícitos-cometidos en perjuicio de los derechos subjetivos de persona alguna; proyecto que el citado funcionario entregará al Presi dente de la Comisión y éste a su vez, lo dará a conocer en for ma de recomendación a la autoridad señalada como responsable.

Luego entonces, considerando lo antes expuesto, es evidente que la Comisión Nacional de Derechos Humanos está facultada para emitir las recomendaciones mencionadas con anterioridad, sin embargo, no se contempla un medio coaccionador para hacer valer las citadas recomendaciones. Es decir, las observaciones que realice el órgano referido constituyen, por sí mismas, manifestaciones expedidas por una ins titución gubernamental carente de facultades ejecutivas para hacer valer sus decisiones.

No constituye nuestra intención, proponer que se con cedan a la Comisión facultades plenipotenciarias para ejecutar sus recomendaciones, pues de ser así, la misma institución podría caer en vicios o defectos que de alguna manera se puedan considerar abusos de autoridad en perjuicio de otras autoridades, o bien, si se diera este supuesto, muy posiblemente se podría devenir un conflicto de poderes, entre una o más autoridades con relación a las disposiciones que pudiera emitir la Comisión.

Lo que pretendemos, es visualizar la manera de ha cer más efectiva la consecuencia de una recomendación que ema ne de la Comisión. Por ello, se nos ocurre pensar, tentativa mente, en que la Comisión para dictaminar una violación de de

rechos humanos, debe primeramente estar plenamente segura de que se cometió tal infracción; esto es, que debe considerar los informes y pruebas vertidos por ambas partes, recibir cualquier tipo de prueba, que conforme a la moral y el derecho proceda considerar, para así estar en posición de emitir una resolución más justa y conforme a la ley.

Cabe insistir, en que una vez que los órganos adscritos a la Comisión se dispongan a exponer su resolución a la consideración del Presidente de la Comisión, es porque dicha resolución ha sido concienzudamente estudiada para determinar si existe o no violación de derechos esenciales.

Esto es, que tanto la Dirección General de Procedimientos, Dictámenes y Resoluciones como el Visitador, funcionario al que la Dirección se encuentra dependiente, deberán actuar con absoluta imparcialidad, alejados del burocratismo y con estricto apego a Derecho; de esta forma, estarán en condiciones de poder valorar con mayor detenimiento tanto las promociones del quejoso como las de la autoridad responsable, así como analizar con mayor eficacia las pruebas aportadas por las partes, y de este modo, poder emitir un dictamen lo más justo y equitativo posible, siempre buscando que se cumpla con el ánimo de la ley.

Desde luego, el dictamen emitido con anterioridad, se entiende que deberá ser sometido a una segunda revisión - por parte del Presidente de la Comisión, quien una vez que lo de a conocer a la autoridad que se considere responsable, creemos conveniente que le conceda un término razonable para dar cumplimiento a la recomendación vertida, o bien, un plazo igualmente razonable para que la autoridad requerida manifieste el porqué de su omisión y falta de disposición.

Una vez transcurrido el término referido con anterioridad, si la autoridad responsable hubiese manifestado, por escrito, porqué no da el debido cumplimiento a lo que propone la Comisión, ésta analizará el escrito de justificación; si le da entrada al mismo, podrá otorgar un término extraordinario e improrrogable para que la autoridad requerida cumpla con lo solicitado; si no le da entrada, se le hará saber a la autoridad citada para que cumpla con lo dispuesto por la Comisión - lo antes posible; desde luego, es por demás evidente que en el supuesto establecido en este párrafo, estaríamos hablando de una violación de derechos humanos indubitable y, además, nos referimos a un supuesto en el que la autoridad requerida pueda cumplir o esté en posibilidades de cumplir con la recomendación que se le ha formulado, sólo que por situaciones de ca rácter administrativo o de negligencia, no ha cumplido con la propuesta que le hizo la Comisión.

Si se diera la situación de que, previo estudio y valoración de las promociones y pruebas ofrecidas por ambas partes, la Comisión exhortara a la autoridad responsable para que enmendara el yerro en que hubiese incurrido, pero la cita da autoridad ni cumpliera con la recomendación, ni se justifi cara por tal hecho, o bien, en términos del párrafo anterior, se justificara pero con posterioridad hiciera caso omiso de la recomendación hecha estando en posibilidad de cumplir con la misma, luego entonces, es cuando consideramos necesario atribuir a esta institución de una facultad coactiva para obli gar a la responsable a enmendar su error.

En relación con las hipótesis antes expuestas, en el capítulo subsecuente de nuestro trabajo de tesis, profundi zaremos aún más respecto de la manera en que la Comisión pudie ra hacer mayormente efectivas sus recomendaciones, en beneficio de la sociedad mexicana.

#### IV.- De las relaciones entre los Poderes Federales y la C.N.D.H.

Como hemos venido analizando en el desarrollo de esta exposición; en el Decreto constitutivo por el cual se crea la Comisión, podemos constatar la influencia y participación determinante del Ejecutivo de la Unión, así como una serie de atribuciones, que de acuerdo con el fundamento constitucional invocado, mantiene el funcionario citado.

Es evidente la presencia del Poder Ejecutivo dentro del funcionamiento y estructura jurídica de la institución que hemos venido estudiando, pues no solamente le concede nacimiento jurídico, político y social, sino que también el C. Presidente de la República se encuentra facultado para realizar el nombramiento de varios funcionarios de primera línea, adscritos a la Comisión y, además, la misma Comisión deberá rendir un informe semestral a la consideración del Jefe de la Nación.

Personalmente, consideramos que para la defensa y protección de los derechos humanos necesariamente atañe a los tres Poderes Federales. Para tal efecto, cabe recordar que con fundamento en el artículo 49 de nuestra Constitución, el Supremo Poder de la Federación se encuentra dividido, para su ejercicio, en Legislativo, Judicial y Ejecutivo.

Es decir, necesariamente existe una involucración de los Poderes de la Federación en cuanto a la preservación de las garantías individuales que contempla nuestra Constitución, involucración que a continuación comentaremos.

En lo que concierne al Poder Ejecutivo, podemos citar que al vivir inmersos en un estado democrático, éste tiene la obligación de preservar el orden, la paz y la estabilidad social del país, para de este modo salvaguardar el pleno ejercicio de las garantías individuales que consagra nuestra máxima ley; bajo este orden de circunstancias, es de hacerse notar que el Jefe del Ejecutivo se encuentra facultado para de terminar las políticas que aseguren la convivencia civilizada, la paz y el orden social.

Por consiguiente, le compete al Ejecutivo establecer los mecanismos necesarios para promover la defensa de los derechos esenciales que nuestra Carta Magna consigna, además, el mismo Poder en su carácter de directriz de los destinos na cionales, debe procurar un mejoramiento económico, social y cultural en todos los niveles, pues uno de los derechos inherentes a la persona, es el derecho a vivir decorosamente. Por lo tanto, el Ejecutivo no sólo tiene la facultad antes referida, sino que la misma constituye una obligación, pues si el pueblo mexicano elige democráticamente a quien debe de dirigir los destinos de la Nación, también el mismo pueblo está en posibilidad de exigir al funcionario referido, que realice los esfuerzos concernientes mediante los cuales garantice una seguridad jurídica, económica, política y social a la ciudadanana.

Pero no toda la responsabilidad y facultades en materia de derechos humanos concierne al Jefe del Ejecutivo, co mo lo dejamos constar al inicio del título que no ocupa. Por lo que a continuación estableceremos, lo que a nuestro juicio, constituye una relación entre la Comisión Nacional de Derechos Humanos y los Poderes Legislativo y Judicial.

En relación con el Poder Legislativo, creemos que definitivamente los legisladores deben preocuparse y procurar la creación y establecimiento de leyes que regularicen la situación jurídica de las clases más oprimidas y que, desde luego, exhorten a las autoridades a no incurrir en abusos; toda vez que las violaciones a los derechos esenciales de toda persona no sólo se cometen en materia penal, como muchos suelen creer. Es decir, las violaciones cometidas en relación con los derechos humanos, las podemos ubicar en diferentes ámbitos del Derecho, por ejemplo, la situación en que se encuentran tanto los campesinos como la clase obrera del país es indubitablemente precaria, toda vez que con frecuencia se ven sometidos u obligados a vender, ya sea sus productos o fuerza de trabajo, respectivamente, bajo condiciones nada favorables, sin que de alguna manera puedan recurrir a autoridad alguna para efecto de hacer valer sus derechos.

Es precisamente en estas circunstancias, y en otras semejantes, donde creemos se puede dar una participación más efectiva del Poder Legislativo.

Esto es, si estamos hablando de defender y proteger los derechos humanos, evidentemente estos derechos contemplan una serie de obligaciones y atribuciones que nuestra Carta Magna contempla como garantías individuales, y en los cuales podemos ubicar el derecho a vivir decorosamente, a dedicarse al trabajo que más le acomode a cada persona, a la libertad, así como a vestir, comer, etc. Bajo este orden de circunstancias, se nos ocurre pensar en la necesidad de establecer ordenamientos, preceptos oficiales, decretos o leyes que tengan por objeto frenar los abusos por parte de autoridades, no sólo laborales o agrarias, sino en general, que de alguna manera utilizan su investidura para afectar a particulares o grupos de particulares.

En efecto, es notorio el constante desacuerdo en que se encuentra la clase campesina, en virtud del sometimiento y la opresión económica a que se ve sujeta por algunas acciones ejercidas por órganos de la Administración Pública Federal; o bien, podemos citar las constantes demandas exigidas por la clase trabajadora en general, en virtud de la situación actual en que se hayan los salarios vigentes en nuestro país.

Lo anterior, constituyen meros ejemplos de sectores de la población inconformes, por citar a algunos, con la situación actual del país. Justo aquí, es donde consideramos se debe dar la involucración y participación del Poder Legislativo en la defensa y promoción de los derechos esenciales, participación que se puede dar por medio de foros de consulta con la población, para de este modo, estar en condiciones de emitir las disposiciones oficiales que tiendan a promover el mejoramiento de la sociedad y de la Nación; abordando todas las áreas del Derecho, analizando la evolución y surgimiento de nuevas necesidades dentro de la población y, desde luego, procurar, dentro de sus posibilidades, que las leyes que expida el Congreso de la Unión no sólo beneficien al total de la población, sino que además, se cumplan cabalmente.

Respecto del Poder Judicial, y con relación a lo señalado en el párrafo anterior, es precisamente en lo referente al cumplimiento de las leyes y disposiciones oficiales emitidas por el Congreso Federal, donde podemos ubicar la participación del Poder Judicial. Es decir, nuestra intención es dejar de manifiesto la necesaria involucración del Poder citado con anterioridad, en la protección y defensa de los derechos humanos; para tal efecto, consideramos que es obligación de este Poder, procurar que se respeten y observen las disposiciones establecidas en nuestra máxima ley, así como aplicar

las sanciones correspondientes a quien o quienes incurran en situaciones de inobservancia a los mismos ordenamientos.

Definitivamente, la participación del Poder Judicial es determinante, toda vez que es el órgano federal encargado de la administración e impartición de justicia en México. Por consiguiente, la participación de esta institución federal en la defensa y promoción de los derechos esenciales del ser humano, la podemos entender en virtud de que al existir una violación de estos derechos, paralelamente debe existir una entidad que se encargue de frenar y sancionar este tipo de conductas, en beneficio de los afectados y de la sociedad.

En la actualidad, en la República Mexicana contamos con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cuya creación no tiene ni siquiera un año; por ello, hacemos partícipe al Poder Judicial de la Federación en la defensa de los derechos personales de cada individuo, ya que su involucración y actuación se presenta muchos años con anterioridad a la creación de la Comisión que nos ocupa.

Esta actuación, podemos resumirla en el sentido de evitar y/o sancionar a aquéllas autoridades que incurran en abusos, y justo aquí, es donde podemos invocar de nueva cuenta la figura jurídica del amparo, figura que como citamos al inicio de este capítulo, pueden emplear los particulares en defensa de sus garantías individuales en contra de abusos de autoridad, valiendo señalar para tal efecto, que el juicio de garantías es resuelto por un Tribunal Colegiado o por un Juzgado de Distrito, adscritos ambos al Poder Judicial Federal.

Cabe señalar, que así como expusimos cual debe ser la actuación del Poder Legislativo y del Poder Judicial en la

materia que nos ocupa, así como la influencia del Poder Ejecutivo dentro del ámbito de facultades concedidas a la Comisión, también debemos hacer mención a que dentro de la Administración Pública Federal, existe una institución que de alguna manera procura coadyuvar en defensa de los derechos humanos, es decir, nos referimos a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Hacemos mención especial a esta Secretaría, en virtud de lo dispuesto en el artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en lo que corresponde al despacho de los asuntos de su competencia y, concretamente, en lo que señala la fracción XVII del citado artículo, en el sentido de que este organismo debe conocer y averiguar las acciones, omisiones o conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, para de este modo, estar en condiciones de aplicar la sanción correspondiente, o bien, realizar la denuncia que conforme a derecho proceda.

Con base en lo anterior, es así como entendemos cual debe ser el papel de cada uno de los Poderes de la Federación, teniendo como objetivo preservar el orden, la paz y la estabilidad social y, desde luego, promocionar y hacer respetar los derechos esenciales que poseemos todos los mexicanos y los extranjeros en cualquier lugar del país. Objetivo que necesariamente atañe a los tres Poderes de la Unión, y no de manera exclusiva al Ejecutivo.

CAPITULO QUINTO  
PROPOSICIONES PERSONALES.

1.- Ampliación de la fundamentación constitucional.

A continuación, daremos inicio al capítulo número quinto de nuestro trabajo de tesis. En este capítulo, preten demos realizar una serie de propuestas y conclusiones con re lación a lo establecido en el capítulo próximo pasado, tenien do como objeto nuestras proposiciones el conceder facultades más amplias en favor de la Comisión, para efecto de lograr un mejor desempeño de sus funciones en beneficio de la sociedad mexicana.

Primeramente, nos remitiremos a considerar la funda mentación constitucional con la que se le concede vida jurfdi ca a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

Como lo señalamos en el anterior capítulo, el Ejecu tivo Federal promulga el decreto constitutivo de la Comisión, fundamentandose, para tal efecto, en el artículo 89, fracci ón I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Anteriormente, habíamos señalado que considerabamos que la invocación del precepto legal referido si bien era exacta, también era un poco obscura. Es decir, lo que preten demos señalar es que el ordenamiento constitucional citado, de alguna manera, hace partícipe al Congreso Federal dentro de las facultades del C. Presidente de la República Mexicana, pe ro al realizar el análisis correspondiente, podemos prever que no se da una participación directa del Congreso toda vez que

en la publicación del decreto, y en la ejecución del mismo, participan tanto el Jefe del Ejecutivo como los Secretarios de Gobernación y de Relaciones Exteriores, no así el Poder Legislativo.

Para resolver el anterior cuestionamiento, nos remitiremos, primeramente, a invocar la facultad reglamentaria que posee el C. Presidente de la Nación. Esta facultad debe ser necesariamente interpretada con base en distintas tesis sobresalientes insertadas en la jurisprudencia mexicana, tesis a las que a continuación haremos referencia de manera genérica.

En principio, cabe señalar que si se da el nacimiento de la Comisión mediante la publicación de una disposición oficial, y el conocimiento y beneficio que emana de la referida institución es en provecho de la sociedad mexicana, luego entonces, creemos conveniente explicarle de manera más amplia a la población el porqué se crea la Comisión y cual es el fundamento en que la misma debe sustentar sus acciones, para de esta forma proporcionar una mayor seguridad jurídica y confianza en favor de la ciudadanía.

Para tal efecto, cabe mencionar que el Jefe de la Nación posee, dentro de sus diversas facultades, una facultad reglamentaria. Esta atribución podemos ubicarla en la última fracción del artículo 89, fracción I constitucional, toda vez que nuestra máxima ley permite al Ejecutivo proveer en la esfera administrativa, para la exacta observancia de las leyes nacionales; esto es, que el Ejecutivo al ejecutar su facultad reglamentaria está realizando una función legislativa de carácter administrativo, en virtud de que puede establecer normas creadoras de situaciones jurídicas generales, abstractas y permanentes, situaciones que sólo se pueden modificar median

te otro acto de la misma naturaleza del que las originó.

Por lo tanto, podemos decir que la función legislativa puede ejercitarla el Poder Ejecutivo, al practicar la facultad reglamentaria que posee.

Así mismo, esta facultad reglamentaria prevee también la creación de autoridades y la determinación de aquellas que, específicamente, deberán ejercer las facultades que les sean conferidas.

Es decir, el precepto constitucional citado, interpretado jurisprudencialmente, permite que el Jefe de la Nación pueda crear autoridades para que ejerzan las facultades concedidas por la ley de la materia a un determinado órgano de la Administración Pública Federal; así mismo, se encuentra dentro de esta facultad reglamentaria el poder determinar los organismos e instituciones especializados por medio de los cuales se puedan y deban ejercitar las atribuciones concedidas por la ley a un organismo público; lo anterior, significa proveer a la exacta observancia de la ley reglamentaria.

Además, al referirnos a un organismo que forme parte de la Administración Pública, independientemente de que sea un órgano desconcentrado o descentralizado, el C. Presidente de la República, con base en el plurimencionado artículo 89, - Fracción I de la Constitución, está facultado para determinar los órganos internos que deberán ejercer las facultades otorgadas por la ley, para efecto de hacer posible el cumplimiento de ésta.

Considerando lo anterior, nuestra intención es hacer notar que en nuestro país no todos conocemos la manera como se

debe aplicar e interpretar una ley, e inclusive, existen profesionales del Derecho que en ocasiones proporcionan una interpretación no del todo exacta, respecto de la manera como se debe entender un precepto u ordenamiento oficial. De esta forma, creemos que para subsanar y dejar fundamentado, de la mejor manera posible, el decreto al que nos referimos, sería conveniente que en la parte relativa de la publicación oficial citada, es decir, en el preámbulo del decreto en donde el C. Presidente de la República hace mención a la facultad que le confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución, se le añadiera o se le hubiese especificado que se trataba de una FACULTAD REGLAMENTARIA que nuestra Carta Magna le concede al Ejecutivo Federal.

De esta manera, quien desconozca la manera como se debe interpretar una ley, bien puede consultar a un profesional en Derecho, quien para tratar de realizar una exposición más acertada con respecto al planteamiento que se le propone, deberá en principio tomar en consideración qué es una facultad reglamentaria. Este comentario, podemos ubicarlo por lo que se refiere a un gran número de habitantes del país desconocedores de sus derechos y de la manera de fundamentar los mismos.

Ahora bien, en relación al sector de la población desconocedor de las ciencias jurídicas, así como puede originarse una discusión sobre la legalidad de la citada facultad reglamentaria, también podrán encontrarse soportes jurídicos lo suficientemente fortalecidos por lo que se refiere a la creación y fundamentación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Concluyendo, consideramos que el precepto constitu-

cional invocado es correcto, salvo la deficiencia y obscuri -  
dad de señalar a que tipo de facultad se refería el Jefe  
de la Nación, para estar en condiciones de conceder vida jurí -  
dica a una nueva institución.

II.- Facultar a la C.N.D.H., para efecto de que pueda vertir sus recomendaciones a cualquier autoridad del país.

Prosiguiendo con nuestro capítulo, el cual tiene por objeto permitir y conceder un mayor número de facultades a la Comisión para que cumpla con las tareas que le han sido asignadas; enseguida nos remitiremos a proponer una posible solución en relación a lo que señalan tanto el decreto constitutivo como el Reglamento Interior de la Comisión, con respecto a la limitante de poder hacer recomendaciones sólo a las autoridades administrativas, como se señala por una parte, y poder solicitar información a cualquier autoridad del país, como se hace constar en otro apartado. Además de la competencia concedida a esta institución, la cual consideramos es también limitante en algunos aspectos.

Como lo señalamos en el capítulo próximo pasado de nuestro trabajo, consideramos que existe cierta contradicción tanto en el artículo quinto, en lo concerniente a sus fracciones VI y VII del decreto constitutivo, como en lo que previene el artículo tercero del Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En principio, nos remitiremos a emitir nuestro punto de vista con relación a lo que señala el decreto constitutivo.

Como ya dijimos con anterioridad, del artículo quinto emanar las facultades concedidas al Presidente de la Comisión; facultades que por un lado previenen el poder solicitar a cualquier autoridad del país la información sobre posibles violaciones a los derechos humanos y, por otro lado, se le permite al funcionario citado, hacer las recomendaciones u ob

servaciones, que estime necesarias, a las autoridades administrativas del país con respecto a violaciones cometidas por las mismas en perjuicio de los derechos esenciales de algún individuo o grupo de individuos.

Nuestra intención, como lo dejamos constatado con anterioridad, es conceder un campo de acción más amplio en favor de la Comisión, para de este modo beneficiar tanto a un mayor número de mexicanos como de extranjeros residentes en México, y desde luego, a la misma institución para un mejor desempeño de sus funciones.

Luego entonces, con relación al cuestionamiento planteado con anterioridad, consideramos necesario que con base en la misma facultad reglamentaria en que se apoyó el Jefe del Ejecutivo para dar vida y crear la Comisión que nos ocupa (facultad que ya explicamos en el apartado anterior), de igual manera se encuentra facultado, el C. Presidente de la República, para ampliar el ámbito de actuación de la Comisión.

Es decir, es evidente que las violaciones de derechos humanos ocurren a diario en nuestro país, violaciones que son cometidas no sólo por autoridades administrativas, sino también por autoridades legislativas, judiciales, autónomas, etc, esto es, que no sólo las autoridades administrativas incurrir en este tipo de faltas, cualquier autoridad, dada su investidura, puede incurrir en este tipo de conductas, perjudicando así los derechos inherentes a cualquier persona o grupo de personas.

Por lo anterior, es nuestro propósito establecer y determinar que si la Comisión puede requerir de información a cualquier autoridad del país con relación a los hechos ilícitos.

tos que motiven o produzcan violaciones a los derechos esenciales, por consiguiente, también se le debe permitir realizar las recomendaciones u observaciones citadas en párrafos anteriores, no sólo a las autoridades administrativas sino a toda autoridad, inclusive autónomas, que con motivo de un procedimiento e investigación llevado a cabo, se considere que cometió una violación de derechos humanos.

Esta consideración es motivada, primeramente, con el ánimo de conceder una mayor actividad, e inclusive presencia, en favor de la Comisión y, desde luego, en beneficio de la población; y por otro lado, expresamos nuestro propósito con el objetivo de hacer notar la evidente contradicción en que se encuentran tanto la fracción VI como la VII del referido artículo quinto, incluido en el decreto constitutivo.

Lo que proponemos, es que no era necesario hacer la especificación, en la fracción correspondiente, en el sentido de sólo poder hacer recomendaciones a las autoridades administrativas, por el contrario, si en la fracción anterior se facultaba a la Comisión para solicitar información a cualquier autoridad del país, luego entonces, de igual manera concederle la facultad de emitir sus recomendaciones a las mismas autoridades requeridas, sin importar que tipo de autoridades sean, siempre y cuando exista una infracción en perjuicio de los derechos esenciales que posee todo ser humano. Por lo tanto, se nos ocurre pensar en una modificación, sobre este punto, que bien debería considerar el Jefe de la Nación, con base en la facultad reglamentaria que le confiere la Constitución, para de este modo, procurar una mejor y más amplia protección a los derechos humanos en nuestro territorio.

Cabe señalar que a últimas fechas, la Comisión Na-

cional de Derechos Humanos realizando la tarea que le ha sido encomendada y previo procedimiento, ha venido realizando algunas recomendaciones a autoridades no administrativas, concretamente judiciales, con motivo de violaciones a los derechos humanos. Esas recomendaciones, definitivamente representan un porcentaje muy minimizado con respecto a las recomendaciones hechas a autoridades de carácter administrativo, sin embargo, creemos que vienen a hacer el resultado de un esfuerzo que hace la misma Comisión para cumplir, de la mejor manera posible, con el objetivo para el que fue creada, toda vez que al momento de realizar la presente expresión aún no se había modificado, o tratado de modificar, la fracción VII del artículo quinto antes citado.

Enseguida, nos enfocaremos a realizar algunas consideraciones con respecto a la competencia que posee la institución que nos ocupa. Esta competencia se encuentra determinada en el artículo tercero del Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, precepto que ya fue expuesto en el capítulo tercero de nuestro trabajo.

Nos llama la atención lo concerniente a la competencia concedida a la Comisión, en virtud de que el precepto referido hace mención a que este organismo puede intervenir en los casos de violaciones administrativas, vicios procedimentales y delitos que afecten a una persona o grupo de personas, y que sean cometidos por una autoridad o funcionario público.

Es evidente que en el Reglamento citado, no se especifica a que tipo de autoridad se refiere, luego entonces, lo anterior puede provocar una confusión entre el carácter de las autoridades que señala el artículo quinto, fracción VII del decreto constitutivo y el artículo tercero que nos encontramos comentando; razón por la cual creemos imperativamente

necesario que el Jefe del Ejecutivo considere una posible reforma al mencionado artículo quinto, fracción VII del decreto antes citado.

Ahora bien, se establece cual debe ser la competencia de la Comisión y es por demás acertada la facultad concedida a esta institución para intervenir en delitos, vicios en el procedimiento e infracciones administrativas, mas sin embargo, con posterioridad en el artículo cuarto del mismo reglamento, se establece la incompetencia de la Comisión para intervenir en sentencias definitivas o en aspectos jurisdiccionales de fondo; situación que consideramos insuficiente, ya que se puede presentar una violación de garantías individuales al emitir una resolución judicial, y si bien es cierto que para tal efecto existe la figura jurídica del amparo, no vemos inconveniente o motivo por el cual no pueda actuar la Comisión como coadyuvante, en un juicio de garantías, para de terminar mediante la aportación de pruebas, si existe o no una violación de derechos humanos.

Esto es, nuestra intención es preveer la posibilidad de conceder competencia suficiente a la Comisión, para efecto de que pueda intervenir tanto en sentencias definitivas como en aspectos jurisdiccionales de fondo, toda vez que si en ambos casos ocurre o pudiera ocurrir una violación de derechos humanos, y el propósito de la Comisión es preservar los mismos derechos humanos, luego entonces, no vemos inconveniente en que esta institución tenga participación, en este sentido, para así cumplir con los objetivos que le han sido encomendados.

Otro caso de incompetencia, es el que se refiere a conflictos laborales de competencia jurisdiccional, a menos

que intervenga una autoridad administrativa. Sobre este punto, sinceramente creemos que no es necesaria la intervención de una autoridad administrativa para que se pueda suscitar - una violación de garantías individuales o sociales, es decir, consideramos que también aquí se limita a la Comisión en lo que a su campo de acción se refiere, pues precisamente la clase trabajadora, en nuestro país, es una de las que se encuentra en una posición más precaria y en desventaja, por lo que concierne a sus derechos esenciales y la manera de hacer valer los mismos.

Por lo anterior, también consideramos necesario que el Jefe del Ejecutivo revise este artículo cuarto del Reglamento Interior de la Comisión y en ejercicio de la facultad reglamentaria, explicada con anterioridad, haga posible la participación de la Comisión en aquellos conflictos laborales, ya sean individuales o colectivos, que aún cuando no intervenga una autoridad administrativa sean de competencia jurisdiccional, permitiéndole así a la institución que nos ocupa, intervenir en defensa de los derechos humanos de la clase trabajadora.

Finalmente, nos permitiremos insistir en que el Jefe del Ejecutivo tiene las atribuciones necesarias para conceder un mayor número de facultades en favor de la Comisión. - Las reformas que hemos propuesto en este apartado del capítulo que estamos desarrollando, concretamente, en lo concerniente al artículo quinto, fracción VII del decreto constitutivo y a los artículos tercero y cuarto del Reglamento Interior de la Comisión; consideramos que el Jefe de la Nación bien puede aplicar en ambos casos un criterio conforme a la facultad reglamentaria que posee constitucionalmente, toda vez que uno de los objetivos que persigue la facultad antes referida, es crear autoridades para que ejerzan las facultades concedidas

por la ley a un órgano determinado, o bien, crear instituciones especializadas por medio de las cuales se puedan y deban ejercitar las atribuciones concedidas por la ley a un organismo público, para de este modo, cumplir con la ley misma.

Concluyendo, si la Comisión fue creada para preservar y proteger los derechos inherentes a todos los mexicanos y extranjeros que residan en el país, por consiguiente, el C. Presidente de la República debe concederle facultades más amplias a esta institución, para que así desempeñe más eficientemente los fines y objetivos para los que fue creada, pues de lo contrario, como se desprende tanto del decreto como del Reglamento Interior referido, se estará limitando el campo de acción de la Comisión.

### III.- Efectividad del proceso y de las recomendaciones emitidas por la C.N.D.H.

En el presente capítulo, hemos venido realizando una serie de proposiciones encaminadas hacia un mejor desempeño de funciones por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Proposiciones que han comprendido tanto una fundamentación constitucional más sólida, para efecto de justificar el nacimiento de la Comisión, así como una amplitud en lo que respecta a su ámbito de competencia, para de este modo concederle a esta institución una participación más directa y reconocida en lo que se refiere a la promoción y defensa de los derechos humanos en México.

A continuación, y de acuerdo con el orden de nuestras ideas, nos remitiremos a realizar una serie de proposiciones con respecto a la problemática planteada en el capítulo anterior, en el sentido de como lograr que las recomendaciones que emanen de la Comisión tengan, en el caso de inobservancia por parte de la autoridad responsable, un determinado valor coercitivo, para efecto de hacer cumplir la recomendación citada en beneficio de la sociedad mexicana.

Es decir, en este apartado ampliaremos lo propuesto en páginas anteriores de nuestro trabajo, concretamente, haremos referencia al procedimiento que debe observarse ante la Comisión, para efecto de determinar si existe o no violación de derechos humanos, y si la existe, propondremos alguna vía de como hacer mayormente efectivas las recomendaciones, que en tal circunstancia, deberá emitir la misma Comisión.

Dentro del Reglamento Interior que rige a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, existe un apartado en el

que se hace mención al procedimiento que debe seguirse ante esta institución, para efecto de determinar si existe o no una violación de derechos humanos.

Con relación a este procedimiento, y como ya quedó expresado con anterioridad en este trabajo, diremos que nos parece un procedimiento sencillo y accesible para el común de nominador de la población, además de ser semejante al efectuado en un juicio de amparo.

En efecto, es un procedimiento que se inicia con una queja por escrito, o también puede iniciar de oficio, - se requiere de información a la autoridad señalada como pro-sunta responsable, ambas partes ofrecen sus pruebas, la Comisión investiga por cuenta propia la posible ejecución de he-chos ilícitos tanto del quejoso como de la autoridad responsable (cabe señalar y recordar que el período probatorio quedará sujeto de acuerdo con el criterio del Visitador adscrito a la Comisión), y una vez que sean valoradas las pruebas ofrecidas por las partes y, desde luego, aquellas que la Comisión logre recabar por su cuenta, se procede a formular un proyecto de dictámen, el cual se le entregará al Presidente de la Comisión, y éste a su vez, lo dará a conocer a la autoridad señalada como responsable, en el supuesto que así sea.

El procedimiento antes citado, como ya lo explicamos, es accesible y sencillo, sólo que por lo que respecta a la recomendación o dictámen que emita la Comisión, nos permitiremos realizar algunas propuestas.

Como lo citamos en el capítulo anterior, consideramos conveniente que una vez que la Comisión admita las pruebas ofrecidas por las partes, deberá desahogar las mismas de

la manera más imparcial posible. Si del desahogo de pruebas, así como del análisis del procedimiento en general, se concluye que no existe responsabilidad alguna por parte de la autoridad señalada como tal, así se le hará saber a ambas partes; dejando por un lado salvaguardados los derechos del quejoso para que los haga valer en la vía que más le convenga; y por otro lado, haciendo llegar un oficio, por parte de la Comisión, dirigido a la autoridad involucrada en el proceso como-presunta responsable, en el cual se le hará saber el resultado del dictámen emitido por la Comisión, mismo que la libera de toda responsabilidad, en el caso concreto de que se trate y por las razones que se le habían imputado.

Por el contrario, si se concluye que existe responsabilidad por parte de alguna autoridad o servidor público en perjuicio de los derechos esenciales de la parte quejosa o de persona determinada, así se le hará saber al Presidente de la Comisión en el dictámen correspondiente, quien con la colaboración de sus subalternos deberá realizar una segunda revisión del procedimiento en general y del proyecto de recomendación, para estar así indubitadamente seguro de que la autoridad señalada como responsable, en efecto, incurrió en acciones que dañan los derechos humanos de algún mexicano o extranjero residentes en el país.

En el supuesto antes citado, el Presidente de la Comisión tendrá la obligación de dar a conocer el contenido de su recomendación a la autoridad señalada como responsable, para efecto de que ésta modifique o procure enmendar la infracción que ha cometido. Se nos ocurre pensar que el término concedido a la responsable, para efecto de considerar la recomendación que se le ha propuesto, sea de diez días hábiles, término en el que deberá observar y procurar considerar la opi-

nión vertida por la Comisión en el caso concreto de que se trate, o bien, término en el cual deberá rendir un informe justificado del "porqué no" ha cumplido con la recomendación que se le formuló.

En ambos casos, es decir, de que se cumpla con la recomendación o que se rinda informe justificado correspondiente, la autoridad responsable deberá tener la obligación de así notificarlo a la Comisión.

En el supuesto de que la autoridad responsable rinda su informe de justificación señalando las causas por las que no ha podido cumplir con la recomendación que se le hizo, la Comisión analizará y considerará dicho informe para efecto de ampliar, si así procede y por un término razonable, el período antes enunciado, desde luego, procurando siempre proteger lo más posible al afectado, en tanto la autoridad responsable cumple con la recomendación que se le ha propuesto.

Si de entrada, la Comisión decide que el informe justificado rendido por la responsable es notoriamente dilatorio o fundamentado con bases negligentes y fuera de lugar, es entonces cuando proponemos que la misma Comisión deseche el informe de entrada y procure solicitar, de inmediato, la colaboración expedita por parte de la autoridad responsable a efecto de que cumpla con la recomendación que se le propuso, lo antes posible.

Se nos ocurre pensar en un término de gracia, concedido a la autoridad responsable, para efecto de que cumpla con la recomendación que se le formuló con anterioridad, el término referido consideramos conveniente establecerlo por 5 días hábiles.

Si por el contrario, la Comisión analiza y estudia el informe justificado emitido por la autoridad responsable, y del mismo se desprende que por causas ajenas e inimputables a la misma, no se ha podido cumplir con la recomendación propuesta, luego entonces, la Comisión deberá conceder un término extraordinario, en el cual y considerando las circunstancias, amplie por el lapso de tiempo necesario el término comprendido para dar cauce a la recomendación que la misma Comisión elaboró.

Ahora bien, si se diera el caso de que previo estudio y desahogo de las promociones y pruebas ofrecidas por las partes, la Comisión recomendará a la autoridad responsable para efectos de que enmendara su error, pero la referida autoridad ni cumpliera con la recomendación, ni rindiera su informe justificado respectivo, o bien, considerando lo expuesto en párrafos anteriores de este apartado, se justificara pero con posterioridad hiciera caso omiso o le diera poca importancia a la recomendación que se le formuló, luego entonces, es precisamente en esta circunstancia, o inclusive en las actuales que confronta la Comisión para hacer valer sus recomendaciones, en donde se nos ocurre conceder una facultad coaccionadora a esta institución para obligar así a la o a las autoridades responsable a que respeten y cumplan las disposiciones que emanen de la Comisión.

A continuación, propondremos algunas consideraciones en las que pensamos se podría basar la Comisión, para obligar a las autoridades que resulten responsables de violaciones a los derechos humanos a que cumplan con las recomendaciones que esta institución vierta. Desde luego, debemos ubicarnos para efecto de nuestra propuesta en la situación ejemplificada en el párrafo anterior, es decir, una situación en

que la autoridad responsable se conduzca con rebeldía, o bien, ignore la recomendación que se le ha formulado.

En principio, creemos conveniente involucrar a los medios de comunicación como coadyuvantes de la Comisión en el propósito que pretendemos visualizar. Es decir, en el supuesto señalado en párrafos anteriores, en el sentido de que la autoridad responsable hiciera total omisión de la recomendación que le hubiese hecho la Comisión, inclusive, no rindiera el informe justificado a que hacemos referencia, es entonces cuando se nos ocurre pensar en que se concediera un término de gracia, a partir de la fecha en que se venció el término de diez días para cumplir con la recomendación sin que se haya rendido informe justificado, o bien, a partir del vencimiento del plazo concedido con motivo de un informe justificado rendido por la autoridad responsable; el término de gracia referido, se nos ocurre que sea de cinco días hábiles improrrogables para efecto de cumplir con la recomendación emitida por la Comisión. Cabe señalar, que en este supuesto debemos ubicarnos en el caso de que la autoridad responsable esté en posibilidades de cumplir con la recomendación que se le hizo.

Si se diera el caso de que la autoridad responsable dejara vencer el término de gracia sin cumplir con lo dispuesto por la Comisión, es en este preciso momento donde se nos ocurre involucrar a los medios de comunicación nacionales, para efecto de que en auxilio de la Comisión, presionaran públicamente a la autoridad referida. Es decir, se nos ocurre pensar en que tanto los periódicos, revistas especializadas, radio y televisión, procuren ejercer presión en contra de la rebeldía ejercida por la autoridad responsable, y de este modo, hacer ver a los ojos de la opinión pública el abuso de autoridad ejercido por un determinado órgano en perjuicio de los de

rechos humanos de uno o más sujetos. Desde luego, lo anterior sería un compromiso que los medios de comunicación deberían asumir con toda conciencia, para de este modo participar en la promoción y defensa de los derechos humanos; derechos - que posee la misma gente de la prensa, radio y televisión y que, en un momento dado, se les pueden ver afectados.

Para efecto de lograr una participación aun más efectiva de los medios de comunicación, creemos conveniente invocar y fundamentar esta acción con base en lo establecido en los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 59 y 60, fracción primera, de la Ley Federal de Radio, Televisión y Cinematografía; así como en lo que establecen los artículos 1, 2, 3, 4, 12 y 13 - del Reglamento que rige a la misma ley.

En tal circunstancia, nos remitiremos a realizar un breve resumen de lo que establecen los artículos citados con anterioridad.

Por lo que se refiere a la Ley Federal de Radio, Televisión y Cinematografía, esta ley establece el dominio que tiene la Nación respecto de su espacio territorial y, por consiguiente, del medio en que se extienden las ondas electromagnéticas; así mismo, el uso del espacio referido con anterioridad es una concesión que sólo puede otorgar el Jefe de la Nación a los mexicanos que se encuentren interesados en dicho aspecto, es decir, a aquellos que pretendan explotar las ondas electromagnéticas mediante la instalación de estaciones de televisión o radiodifusoras, desde luego, debemos mencionar que con base en lo establecido en el ordenamiento legal que nos ocupa, tanto la radio como la televisión constituyen una actividad de interés público, actividad que tiene por objeto desarrollar una función social que procure la integración nacional y el mejoramiento de las formas de convivencia-

humana, así como el respeto a la dignidad humana y la divulgación de programas que orienten social, cultural y civicamente a la población.

Cabe señalar también, que esta ley en su capítulo -tercero, referente a la programación de las estaciones de televisión y radiodifusoras, establece que dichas estaciones deberán transmitir, gratuitamente, aquellos programas que a juicio del Presidente de la República y de la dependencia que deba proporcionar el material para el aprovechamiento de dicho tiempo tiendan a difundir temas educativos, culturales y de orientación ciudadana, así como aquellos boletines informativos, de cualquier autoridad, que estén relacionados con la conservación del orden público.

En relación al Reglamento que rige a la Ley Fede-ral de Radio, Televisión y Cinematografía, diremos de manera genérica, que tiene por objeto reafirmar y consolidar lo que establece el ordenamiento legal al que reglamenta, tanto en lo que se refiere a la transmisión de programas con fines educativos, culturales, de entretenimiento, de interes social y de orientación con respecto a los asuntos del país; así como en lo relativo a las transmisiones gratuitas sobre hechos relevantes de carácter educativo, cultural, social, político y de interes general.

Nos permitimos hacer mención especial en que el tiempo gratuito de transmisión, del que puede disponer el Gobierno Federal, es de treinta minutos diarios, tanto en radio como en televisión.

Para concluir con esta involucración de los medios de comunicación, creemos necesaria también la participación

de los periódicos de circulación nacional y local, así como de las revistas y gacetas que contengan o traten temas de interés general. Esta participación consideramos que se puede dar con base en la conciencia ciudadana del personal que labora en estos centros de trabajo, es decir, la defensa y protección de los derechos humanos en nuestro país no sólo compete a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, compete también a la radio y a la televisión como lo dejamos fundamentado con anterioridad, pero también deben intervenir tanto los periódicos como revistas de interés general, pues consideramos que esta lucha por proteger nuestros derechos como seres humanos, y, desde luego, los derechos naturales que posee la misma gente de la prensa, es una lucha que no puede ni debe pasar desapercibida, por consiguiente, si se da la unión de los medios de comunicación en defensa de sus derechos y los de toda la ciudadanía, creemos que esta lucha por preservar nuestros derechos humanos será más eficaz.

Desde luego, la unión o concertación a que nos hemos referido, así como la participación de la prensa nacional en el objetivo que planteamos con anterioridad, no consideramos que sea una utopía de nuestra parte, si por el contrario se pudiera dar y de esta manera, los índices de violaciones a los derechos humanos se redujeran, quizás el trabajo de la Comisión, objeto central de nuestro estudio, se reduciría y todo esto, en beneficio no de uno o dos sectores de la población, sino en beneficio de todos los habitantes de la República Mexicana.

Paralelamente a lo anterior, nos permitimos proponer la posible aplicación de una sanción para aquellas autoridades que transguedan los derechos humanos en nuestro país.

La sanción a que nos referimos, consideramos que podría aplicarse con un criterio semejante a lo que señala el artículo 284 de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal.

Este precepto, de manera interpretativa, consigna - el hecho de que si un servidor público adscrito a la administración de justicia común, comete cinco faltas en el desempeño de su cargo, se hará acreedor a una suspensión inmediata, la cual, deberá ser ordenada por su superior con vista al Tribunal Pleno; suspensión que no será mayor de cinco meses ni menor de dos, según sea el caso, y sin perjuicio de aplicar - la pena que le corresponda en virtud de la última falta realizada.

Como se puede preveer, conforme a la lectura del anterior párrafo, con base en este precepto se está vigilando, o de alguna manera fiscalizando, la correcta actuación de los funcionarios públicos que laboran dentro de la administración de justicia local, para efecto de que desempeñen una mejor labor y, desde luego, de esta manera beneficien a un mayor número de ciudadanos.

De igual forma, creemos conveniente que dentro de la Comisión se abra un expediente a aquellas autoridades que con motivo de un procedimiento efectuado ante la Comisión, y en virtud de las pruebas ofrecidas por las partes, así como del dictámen correspondiente emitido por la misma Comisión, se les declare responsables de faltas cometidas en perjuicio de los derechos humanos de algún individuo.

Considerando lo anterior, la Comisión Nacional de Derechos Humanos estará en condiciones de llevar un control - de las quejas presentadas en contra de una misma autoridad, -

así como de las veces en que ésta realmente ha incurrido en violaciones a los derechos esenciales de uno o más sujetos, para de esta manera preveer qué se puede hacer al respecto.

Con relación a lo anterior, nuestro comentario es el siguiente: una vez abierto el expediente, comenzar a llevar un control estricto sobre el mismo, y en cuanto la autoridad responsable en cuatro situaciones anteriores, sea encontrada responsable de violación de derechos personales por quinta ocasión, independientemente de que haya o no cumplido con la recomendación emitida por la Comisión, ésta deberá notificarlo al Jefe del Ejecutivo de inmediato, para efecto de que nuestro Presidente Constitucional aplique o determine la sanción que crea más conveniente, en el caso concreto de que se trate.

En cuanto a la sanción, se nos ocurre aplicar un criterio semejante al establecido por la Ley Orgánica referida en su artículo 284, sólo que nos inclinamos porque la pena correspondiente fuera del máximo contemplado en el precepto enunciado, es decir, que el Jefe de la Nación suspendiera a la autoridad de que se trate, por un período de cinco meses; y en caso de que la misma autoridad responsable siguiera reincidiendo en abusos perjudiciales a los derechos humanos, previo procedimiento y dictámen correspondiente, hasta por tres veces subsecuentes, esto es, un total de ocho infracciones que constarán así en el expediente controlado por la Comisión, luego entonces, creemos conveniente que la institución que nos ocupa así lo informará al C. Presidente de la República, con el propósito de aplicar los mecanismos jurídico-administrativos que correspondan y lograr la sustitución del funcionario que detente el cargo de autoridad responsable, en el supuesto que aquí exponemos.

De esta forma, es como concluimos el presente capítulo. Capítulo en el que fue y es nuestra intención proponer una serie de consideraciones encaminadas a lograr la estabilidad y personalidad que debe de tener un órgano como la Comisión Nacional de Derechos Humanos; proposiciones que van desde el ánimo de concederle un perfil más amplio, en cuanto a perspectivas políticas y sociales, hasta la propuesta de un procedimiento más veraz y eficiente que determine, de manera indubitable, si existe o no una violación de derechos humanos y, desde luego, la propuesta de intentar darle mayor fuerza a las recomendaciones que emanen de la Comisión, pues de cumplirse con estas consideraciones, el derecho mexicano habrá dado un gran paso en la protección y defensa de los tantos veces transgredidos, derechos humanos.

## C O N C L U S I O N E S .

- 1.- Podemos concluir en principio, la notoria y constante preocupación que ha tenido el ser humano, a través de la historia, por preservar y proteger los derechos personalísimos del hombre, toda vez que estos derechos son y constituyen, por sí mismos, bases fundamentales para poder establecer el respeto a la dignidad humana que todos poseemos.
- 2.- El Ejecutivo Federal en virtud de la problemática social existente en materia de derechos humanos, consideró necesario la creación de un organismo protector de los mismos -- que tuviera como finalidad el proteger a la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos esenciales; generándose como consecuencia de lo anterior, el nacimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- 3.- Al establecerse la Comisión Nacional de Derechos Humanos , (C.N.D.H.) como una autoridad en la materia, lógicamente se tuvo que crear un reglamento que determinara las actividades de la institución referida, produciéndose así, la necesaria publicación del Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- 4.- Debemos señalar, dentro de nuestras conclusiones, la semejanza de objetivos entre la tarea que realiza la C.N.D.H.y la función del juicio de garantías; así mismo, es considerablemente necesaria la existencia de la Comisión, pues de esta manera el particular tiene la opción de acudir a ésta, con el fin de encontrar apoyo y solución a sus problemas, - por lo que se refiere a una violación de sus garantías individuales.

- 5.- De las recomendaciones emitidas por la C.N.D.H., podemos decir que, en la actualidad, éstas carecen de una determinada fuerza coercitiva, situación que evita una mayor efectividad por lo que se refiere a la preservación de los derechos humanos en nuestro país.
- 6.- Es necesario consolidar, de manera más clara, la fundamentación constitucional con la cual se concibió la creación y establecimiento de la C.N.D.H., para efecto de evitar posibles contradicciones o confusiones respecto del sustento jurídico que originó el nacimiento de esta institución.
- 7.- Es relevante el concluir, la necesidad de que la C.N.D.H., pueda y deba emitir sus recomendaciones a cualquier autoridad del país que se extralimite en el ejercicio de sus funciones, perjudicando así los derechos humanos de uno o varios particulares.
- 8.- Es de extrema importancia el delegar mayores facultades en favor de la C.N.D.H., con el fin de establecer, con más eficacia, el real y verdadero cumplimiento de las recomendaciones que esta institución vierta, para que de este modo, la Comisión se encuentre en aptitud de poder satisfacer, de la mejor manera posible, aquellas quejas de su conocimiento, que constituyan violaciones a los derechos humanos individuales o colectivos.

## B I B L I O G R A F I A .

### I. DOCTRINAS:

- Acosta Romero Miguel y Góngora Pimentel Genaro D.  
"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"  
Editorial Porrúa.  
México 1984.  
Segunda edición.
- Alvarez Del Castillo Enrique.  
"Los derechos sociales del pueblo mexicano"  
Editorial UNAM.  
México, 1983.
- Bidart Campos Germán J.  
"Sobre derechos humanos, obligaciones y otros temas afines"  
Editorial UNAM.  
México, 1988.  
Primera edición.
- Bidart Campos Germán J.  
"Teoría General de los Derechos Humanos".  
Editorial UNAM.  
México, 1989.  
Primera edición.
- Carpizo McGregor Jorge.  
"La Convención Americana de Derechos Humanos y la  
Constitución Mexicana".  
Editorial UNAM.  
México, 1981.  
Primera edición.

- Carpizo McGregor Jorge.  
"La Constitución Mexicana de 1917".  
Editorial Porrúa.  
México, 1986.  
Séptima edición.
  
- Carrillo Flores Antonio.  
"Derechos Humanos, ideologías y políticas demográficas".  
Editorial UNAM.  
México, 1987.  
Primera edición.
  
- Etienne Llano Alejandro.  
"La Protección de la Persona Humana en el Derecho Interna  
cional. Los derechos humanos".  
Editorial Trillas.  
México, 1987.  
Primera edición.
  
- Fix Zamudio Héctor.  
"Protección procesal de los derechos humanos".  
Boletín Mexicano de Derecho Comparado.  
México, 1972.
  
- Fix Zamudio Héctor.  
"Latinoamericana: Constitución, Proceso y Derechos Humanos"  
Miguel Angel Porrúa-Editor.  
México, 1988.  
Primera edición.
  
- Flores Gómez González Fernando y Carvajal Moreno Gustavo.  
"Nociones de Derecho Positivo Mexicano"  
Editorial Porrúa.  
México, 1982.  
Vigésimo primera edición.

- García Ramírez Sergio.  
"Los Derechos Humanos y el Derecho Penal"  
Miguel Angel Porrúa-Editor.  
México, 1988.  
Segunda edición.
  
- García Ramírez Sergio.  
"Actualidad de los derechos humanos en materia penal.  
Derechos Humanos y sociedad contemporánea"  
Instituto de Investigaciones Jurídicas.  
México, 1989.
  
- Martínez Bulle Goyri Victor M.  
"Desarrollo histórico constitucional de los derechos  
humanos en México"  
Boletín Mexicano de Derecho Comparado.  
México, 1989.
  
- Novoa Monreal Eduardo.  
"Derecho a la vida privada y libertad de información.  
Un conflicto de derechos"  
Editorial Siglo XXI.  
Chile, 1987.  
Tercera edición.
  
- Rodríguez y Rodríguez Jesús.  
"Los derechos humanos en México"  
Instituto de Investigaciones Jurídicas.  
México, 1980.  
Séptima edición.
  
- Tena Ramírez Felipe.  
"La función del amparo mexicano en la protección  
internacional de los derechos humanos"  
Editorial UNAM.  
México, 1985.  
Segunda edición.

- Venegas Alvarez Sonia.  
"Origen y Devenir del Ombudsman. ¿Una institución encomiable?".  
Editorial UNAM.  
México, 1988.  
Primera Edición.
  
- Zamora Pierce Jesús.  
"Grandeza y miseria de los derechos humanos en el derecho  
procesal penal mexicano"  
Instituto de Investigaciones Jurídicas.  
México, 1989.

## II. ORDENAMIENTOS JURIDICOS CONSULTADOS.

- Código de Procedimientos Civiles.  
Para el Distrito Federal.  
Editorial Porrúa.  
México, 1990.  
Trigésima novena edición.
  
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Editorial Porrúa.  
México, 1990.  
Octagésima quinta edición.
  
- Ley Federal de Radio, Televisión y Cinematografía.  
Diario Oficial de la Federación.  
Tomo XXCCCVIII No. 15.  
Publicado: 19 de Enero de 1960.
  
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Editorial Porrúa.  
México, 1990.  
Vigésima edición.
  
- Nueva Legislación de Amparo Reformada. (Doctrina, Textos y Jurisprudencia).  
Trueba Urbina Alberto.  
Jorge Trueba Barrera.  
Editorial Porrúa.  
México, 1990.  
Quincuagésima edición.
  
- Reglamento de la Ley Federal de Radio, Televisión y de la Industria Cinematográfica. Relativo al Contenido de las Transmisiones.  
Diario Oficial de la Federación.  
Tomo CCCXVII No. 24.  
Publicado: 4 de Abril de 1973.

- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.  
Diario Oficial de la Federación.  
Tomo CDXXV No. 9.  
Publicado: 13 de Febrero de 1989.
  
- Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.  
Diario Oficial de la Federación.  
Tomo CDXXIV No. 20.  
Publicado: 26 de Enero de 1989.
  
- Diario Oficial de la Federación.  
Tomo CDXLI No. 4.  
Publicado: 6 de Junio de 1990.
  
- Diario Oficial de la Federación.  
Tomo CDXLIII No. 1.  
Publicado: 1 de Agosto de 1990.



# DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION

ORGANO DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL  
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Tomo CDXLIII  
No. 1

Director  
Lic. Jorge Esquerza L.

México, D.F., Miércoles 1o.  
de Agosto de 1990

## INDICE

### PODER EJECUTIVO

#### Secretaría de Gobernación

Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos..... 2

#### Secretaría de Relaciones Exteriores

Decreto por el que se aprueban el Convenio número 166 y la recomendación número 174 sobre la repatriación de la gente de mar, adoptados por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, en la ciudad de Ginebra, Suiza, el nueve de octubre de mil novecientos ochenta y siete..... 9

Decreto por el que se aprueba el Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional, adoptado en la ciudad de Montreal, Canadá, el veinticuatro de febrero de mil novecientos ochenta y ocho..... 10

Decreto por el que se aprueba el Convenio número 96 relativo a las agencias retribuidas de colocación, revisado en la ciudad de Ginebra, Suiza, el primero de julio de mil novecientos cuarenta y nueve..... 10

Decreto por el que se aprueban el Convenio número 163 y la recomendación 173 sobre el bienestar de la gente de mar en el mar y en puerto, adoptados por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, en la ciudad de Ginebra, Suiza, el ocho de octubre de mil novecientos ochenta y siete..... 10

Decreto por el que se aprueba el Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República del Ecuador sobre cooperación para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia, firmado en la ciudad de Quito, Ecuador, el veinticinco de marzo de mil novecientos noventa..... 11

Extracto de la solicitud de nacionalidad mexicana por naturalización que presentó el señor Ambrosio Orlando Sedeño Domínguez. (Segunda publicación)..... 11

#### Secretaría de Programación y Presupuesto

Oficio-Circular por el que se instruye a los Titulares de Dependencias y Entidades para que las Contrataciones de Ejecución de Obras, Adquisiciones y Arranamientos de Bienes Muebles, y Prestación de servicios relacionados con las mismas, que lloven a cabo durante los meses de Agosto de 1990 a Enero de 1991, se efectúen dentro de los lineamientos del Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico..... 12

(Sigue en la página 48)

## PODER EJECUTIVO

### SECRETARIA DE GOBERNACION

#### REGLAMENTO Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Secretaría de Gobernación.

El Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en atención a lo dispuesto por los artículos primero, segundo, tercero y sexto del Decreto expedido por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el cinco de junio de 1990 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día seis del mismo mes y año, y

#### CONSIDERANDO

Que la Comisión Nacional de Derechos Humanos es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación que tiene a su cargo la responsabilidad de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos y por tanto también es un órgano de la sociedad y defensor de ésta.

Que con ese propósito la Comisión debe instrumentar los mecanismos necesarios de prevención, atención y coordinación que garanticen los derechos humanos, lo cual requiere de una estructura orgánica y funcional ágil y conveniente.

Que el Consejo es el cuerpo colegiado de examen y opinión, facultado para proponer las directrices y lineamientos que se estimen pertinentes para la adecuada prevención y tutela de los derechos humanos por parte de la Comisión.

Que para hacer efectivas las facultades que se han otorgado a la Comisión en el Decreto presidencial para hacer del conocimiento público la forma y términos en que han de ejercerse, así como para hacer accesible a todo interesado sus servicios, resulta indispensable contar con un instrumento normativo de carácter reglamentario que precise sus atribuciones; desarrolle su estructura y la competencia específica de cada uno de sus órganos; establezca reglas mínimas de procedimiento para recibir quejas, realizar investigaciones, elaborar dictámenes así como para formular recomendaciones a las autoridades y funcionarios involucrados en casos de violación de derechos humanos; y establezca reglas para el informe que el Presidente de la Comisión debe rendir semestralmente al titular del Poder Ejecutivo Federal, elaboró y sancionó el siguiente

#### REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

##### TITULO I.

#### DEFINICIONES, FINES Y ATRIBUCIONES DE LA COMISION,

##### CAPITULO UNICO

**ARTICULO 1o.**—La Comisión Nacional de Derechos Humanos es el órgano desconcentrado adscrito a la Secretaría de Gobernación, responsable de vigilar el acatamiento a las normas que castigan los Derechos Humanos, cuya definición se encuentra contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como garantías individuales y sociales, y en las convenciones y tratados internacionales suscritos por México.

La Comisión Nacional es también un órgano de la Sociedad y defensor de ésta.

**ARTICULO 2o.**—Los Derechos Humanos son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano.

**ARTICULO 3o.**—La Comisión tendrá la competencia para intervenir en los siguientes casos:

- A) Violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo, que sean cometidos por una autoridad o servidor público.
- B) Violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo, cometidos por otros agentes sociales, cuya impunidad provenga de la omisión o la tolerancia de alguna autoridad o servidor público, y

C) En los casos a que se refieren los dos incisos anteriores, por negligencia imputable a alguna autoridad o servidor público.

ARTICULO 4o.—La Comisión no tendrá competencia para intervenir en los siguientes casos:

- I. En sentencias definitivas y en aspectos jurisdiccionales de fondo.
- II. En conflictos laborales en los que exista una controversia individual o colectiva entre trabajadores y patrón y que ésta sea de competencia jurisdiccional.

Sí tendrá competencia en conflictos laborales donde intervenga alguna autoridad administrativa y supuestamente se hayan violado garantías individuales y sociales.

III. En la calificación de elecciones, función que corresponde a los órganos jurisdiccionales o a los congresos locales y federales. Sí podrá intervenir en caso de violación a las garantías individuales establecidas en la Constitución que se cometan durante los procesos comiciales.

La intervención a que se refiera el párrafo anterior, deberá darse antes de que los organismos competentes emitan su resolución definitiva.

ARTICULO 5o.—Son atribuciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos:

- I. Proponer la política nacional en materia de respeto y defensa de los Derechos Humanos.
- II. Establecer los mecanismos de coordinación que aseguren la adecuada ejecución de la política nacional de respeto y defensa a los Derechos Humanos;
- III. Elaborar y ejecutar los programas de atención y seguimiento a los reclamos sociales sobre Derechos Humanos;
- IV. Elaborar y proponer programas preventivos en materia de Derechos Humanos, en los ámbitos jurídico, educativo y cultural para la Administración Pública Federal;
- V. Apoyar y asesorar técnicamente, cuando así se le solicite, a las autoridades estatales y municipales en la Constitución y funcionamiento de las comisiones de protección a los derechos que las mismas creen;
- VI. Establecer convenios de colaboración con los organismos gubernamentales de las entidades federativas encargadas de la protección y defensa de los Derechos Humanos;
- VII. Proponer acciones dirigidas a la protección de los derechos fundamentales de los mexicanos que radican en el exterior y de los extranjeros en el territorio nacional;
- VIII. Establecer canales de comunicación permanente con las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos;
- IX. Proponer las reformas, adiciones o nuevos instrumentos jurídicos que se juzguen indispensables en materia de protección y defensa de los Derechos Humanos, ante las instancias competentes;
- X. Representar al Gobierno Federal ante los organismos nacionales y, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, ante los internacionales, en cuestiones relacionadas con la promoción y defensa de los Derechos Humanos;
- XI. Formular programas y proponer acciones que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenios y acuerdos internacionales signados por nuestro país, y
- XII. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

## TITULO II.

### DE LOS ORGANOS DE LA COMISION.

#### CAPITULO UNICO.

ARTICULO 6o.—Son órganos de la Comisión:

- I. El Presidente;
- II. El Consejo;
- III. El Secretario Técnico del Consejo;
- IV. El Secretario Ejecutivo, y
- V. El Visitador

## TITULO III.

### DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS ORGANOS DE LA COMISION.

#### CAPITULO I.

#### DEL PRESIDENTE DE LA COMISION.

ARTICULO 7o.—El Presidente de la Comisión es designado por el Presidente de la República, como autoridad ejecutiva responsable de la Comisión.

**ARTICULO 8o.**—Son facultades del Presidente de la Comisión;

- I. Ejercer las atribuciones que el Decreto de creación confiere a la Comisión, coordinándose, en su caso, con las distintas autoridades que resulten competentes;
- II. Coordinar los trabajos de la Comisión y los del Consejo;
- III. Instrumentar, ejecutar y vigilar la aplicación de las políticas que en el ámbito Federal se establezcan en la materia competencia de la Comisión;
- IV. Definir las normas para la coordinación con las instancias y organismos nacionales e internacionales relacionados con los Derechos Humanos;
- V. Informar semestralmente al Presidente de la República sobre el desempeño de las funciones de la Comisión y en general, de los resultados de las acciones de protección de los Derechos Humanos en el país. Este informe se hará público de inmediato;
- VI. Solicitar a cualquier autoridad del país, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables, la información que requiera sobre posibles violaciones a los Derechos Humanos, y escucharlos personalmente cuando fuere el caso;
- VII. Hacer las recomendaciones y, en su caso, las observaciones que resultan pertinentes a las autoridades del país por violaciones a los Derechos Humanos;
- VIII. Proponer al Presidente de la República el nombre de la persona que deba fungir como Secretario Técnico del Consejo;
- IX. Designar a las personas que deban ocupar los cargos de Secretario Ejecutivo y Visitador de la Comisión;
- X. Convocar a los miembros del Consejo, en los términos del Artículo 9o., o cuando lo estime necesario o encuentre fundada la petición que en tal sentido lo hicieren los miembros de éste;
- XI. Nombrar a las personas que habrán de fungir como titulares de las diferentes unidades administrativas de la Comisión, así como dirigir y coordinar las labores de estas últimas por sí o a través de las personas que designe;
- XII. Establecer las relaciones con las Comisiones Estatales de Derechos Humanos;
- XIII. Informar puntualmente de las actividades de la Comisión al Consejo de la misma, y
- XIV. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

## CAPÍTULO II.

### DEL CONSEJO

**ARTICULO 9o.**—El Consejo es el órgano colegiado integrado por diez miembros con carácter honorífico, el Presidente y el Secretario técnico, facultado para establecer las políticas y lineamientos generales de actuación de la propia Comisión en materia de Derechos Humanos en el país, de los nacionales que residan en el exterior así como de los extranjeros en México.

El Consejo funcionará en sesiones ordinarias y extraordinarias, y tomará sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros presentes. Las sesiones ordinarias se verificarán cuando menos una vez al mes. Los miembros actuarán con voz y voto.

Los miembros del Consejo serán designados por el Presidente de la República, durarán tres años y podrán ser redesignados.

**ARTICULO 10.**—El Consejo tendrá las siguientes facultades:

- I. Formular para la ejecución del Presidente de la Comisión, las directrices y lineamientos que considere pertinentes para la prevención, vigilancia y protección de los Derechos Humanos en el país y de los nacionales que residan en el extranjero;
- II. Establecer los términos generales de la propuesta de política nacional e internacional que en materia de Derechos Humanos la Comisión someterá a las autoridades competentes;
- III. Establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión;
- IV. Aprobar los reglamentos y normas de carácter interno relacionadas con la Comisión;
- V. Solicitar, cuando menos tres de los miembros del Consejo, al Presidente de la Comisión que convoque a sesión extraordinaria cuando estime que hay razones de importancia para ella;
- VI. Opinar sobre el proyecto de informe semestral que el Presidente de la Comisión entregará al Presidente de la República;
- VII. Cualquiera de los miembros del Consejo podrá pedir información adicional sobre los asuntos que esté tratando o haya resuelto la Comisión, y
- VIII. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

## CAPITULO III

## DEL SECRETARIO TECNICO

ARTICULO 11.—El Consejo tendrá un Secretario Técnico, cuyas atribuciones son las siguientes:

- I. Desarrollar las funciones que correspondan a un Secretario de Cuerpo Colegiado;
- II. Preparar, de conformidad con las instrucciones del Presidente, la orden del día a que se sometan las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo, participando en ellas con voz y voto;
- III. Elaborar las actas de las sesiones del Consejo;
- IV. Proponer al Presidente de la Comisión y coordinar las publicaciones y programas de divulgación en medios masivos de comunicación, a través de los cuales se difunda lo relativo a la naturaleza, prevención y protección de los Derechos Humanos;
- V. Formular y ejecutar los programas de capacitación que en materia de Derechos Humanos se hubieren aprobado;
- VI. Establecer los programas necesarios para garantizar la vigilancia de los Derechos Humanos; y
- VII. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

## CAPITULO IV

## DEL SECRETARIO EJECUTIVO

ARTICULO 12.—La Comisión contará con un Secretario Ejecutivo quien será designado por el Presidente de la misma. Las atribuciones del Secretario Ejecutivo serán:

- I. Proponer al Consejo y al Presidente de la Comisión las políticas generales que en materia de Derechos Humanos habrá de seguir la Comisión ante los organismos gubernamentales y no gubernamentales nacionales e internacionales, en los que México participe, quien las someterá a la aprobación del Presidente de la República y coordinará en su caso con la Secretaría de Relaciones Exteriores;
- II. Promover y fortalecer las relaciones de la Comisión con organismos públicos, sociales o privados, nacionales e internacionales, esto último en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores;
- III. Dictaminar sobre los tratados y convenciones que México deba suscribir, denunciar o ratificar en materia de Derechos Humanos;
- IV. Coordinar los estudios que realicen para el mejor funcionamiento de la propia Comisión, así como los que hayan de ser propuestos a los órganos gubernamentales, federales y locales;
- V. Preparar los proyectos e iniciativas de leyes y reglamentos que la Comisión haya de someter a los órganos competentes;
- VI. Presentar oportunamente al Presidente de la Comisión el proyecto del informe que éste deberá rendir semestralmente al Presidente de la República sobre los resultados de las acciones de protección a los Derechos Humanos;
- VII. Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos que dicte el Presidente de la Comisión, y a los que emanen del Consejo;
- VIII. Enriquecer y mantener la biblioteca y el acervo documental de la Comisión, y
- IX. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

## CAPITULO V

## DEL VISITADOR

ARTICULO 13.—La Comisión contará con un Visitador, quien dependerá directamente del Presidente de la Comisión y será nombrado por él. Son atribuciones del Visitador:

- I. Proporcionar atención a los individuos y grupos que denuncian la posible violación de Derechos Humanos;
- II. Asistir a los individuos y grupos canalizando aquellas quejas que no constituyan una violación a los Derechos Humanos, a las instituciones competentes. Recibir quejas sobre posibles violaciones a los Derechos Humanos;
- III. Iniciar de oficio las investigaciones que fueren necesarias para esclarecer la posible violación a los Derechos Humanos.

En el caso de las Fracciones II y III de este artículo, se seguirá el procedimiento que este Reglamento prevé en su Título V;

IV. Integrar los expedientes y recibir las pruebas que fueren rendidas por las partes en el procedimiento, y llevar a cabo las investigaciones que a su juicio fueren necesarias para esclarecer los hechos en cuestión;

V. Realizar las visitas que considere convenientes a fin de lograr el esclarecimiento de los hechos que se hubieren dado a conocer, o de los procedimientos que de oficio hubiere iniciado;

VI. Hacer del conocimiento de las autoridades competentes, previo acuerdo con el Presidente de la Comisión, los actos que puedan resultar violatorios a los Derechos Humanos;

VII. Elaborar el proyecto de recomendación o de observaciones que el Presidente de la Comisión presentará ante las autoridades competentes;

VIII. Realizar los estudios pertinentes para la mejor realización de sus funciones, y

IX. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

**TITULO IV.  
DE LAS DIRECCIONES GENERALES  
CAPITULO I**

**DE LAS DISTINTAS DIRECCIONES GENERALES**

ARTICULO 14.—Las Direcciones Generales prestarán su apoyo a los distintos órganos de la Comisión. Sus titulares estarán subordinados a ellos, y serán nombrados y removidos por el Presidente de la Comisión o por el titular del órgano al cual se encuentran directamente adscritas, previo acuerdo con el Presidente.

ARTICULO 15.—Las Direcciones Generales de la Comisión serán las siguientes:

I. Dirección General de Administración;

II. Dirección General de Comunicación;

III. Dirección General de Capacitación y Divulgación;

IV. Dirección General de Asuntos Internacionales, Estudios, Proyectos y Documentación

V. Dirección General de Orientación, Quejas y Gestión, y

VI. Dirección General de Procedimientos, Dictámenes y Resoluciones.

**CAPITULO II  
DE LA DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION**

ARTICULO 16.—La Dirección General de Administración dependerá directamente del Presidente de la Comisión, y sus atribuciones serán:

I. Someter a la consideración de su Presidente, el Presupuesto Anual de la Comisión;

II. Planear, programar, presupuestar y evaluar, las actividades y tareas del personal adscritas a la Comisión;

III. Adquirir, mantener y conservar los recursos materiales asignados a la Comisión;

IV. Formular y actualizar el manual organizativo de la Comisión; y

V. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones.

**CAPITULO III  
DE LA DIRECCION GENERAL DE COMUNICACION**

ARTICULO 17.—La Dirección General de Comunicación dependerá directamente del Presidente de la Comisión, y tendrá las competencias siguientes:

I. Antilizar y proporcionar a la Comisión la información que proporcionan los medios de comunicación nacional, y extranjeros en materia de Derechos Humanos;

II. Coordinar o auxiliar en la preparación y difusión de los programas informativos, y en las labores de relaciones públicas de la Comisión; y

III. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

**CAPITULO IV  
DE LA DIRECCION GENERAL DE DIVULGACION Y  
CAPACITACION**

ARTICULO 18.—La Dirección General de Divulgación y Capacitación dependerá del Secretario Técnico del Consejo, siendo sus atribuciones:

I. Formular los programas a través de los cuales se difunda la enseñanza y promoción de los Derechos Humanos en los medios masivos de comunicación nacionales y extranjeros, divulgarlos en coordinación con la Dirección General de Comunicación;

- II. Establecer y someter a la consideración del Presidente, la política editorial de la Comisión;
- III. Coordinar la participación, en los eventos académicos en los que haya de intervenir la Comisión;
- IV. Planear y promover los programas de capacitación que para la prevención y defensa de los Derechos Humanos brinde la Comisión a funcionarios públicos o particulares, y
- V. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

## CAPITULO V

DE LA DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS  
INTERNACIONALES ESTUDIOS, PROYECTOS Y  
DOCUMENTACION.

ARTICULO 19.—La Dirección General de Asuntos Internacionales, Estudios, Proyectos y Documentación dependerá de la Secretaría Ejecutiva, con las siguientes competencias:

- I. Llevar a cabo los estudios y proyectos que le fueren solicitados por el Presidente de la Comisión o por la Secretaría Ejecutiva;
- II. Formular Dictámenes u opiniones respecto de los tratados o convenios internacionales de los que México sea o pueda ser parte, así como de otras cuestiones que le fueren sometidas;
- III. Formular las políticas que habrá de seguir la Comisión en la promoción y defensa de los Derechos Humanos en el ámbito del Derecho Internacional, a fin de someterlas a la aprobación de su Consejo y de su Presidente;
- IV. Proponer a la Secretaría Ejecutiva los mecanismos de promoción y fortalecimiento de las relaciones de la Comisión con los organismos públicos, sociales o privados encargados de las cuestiones relativas a los Derechos Humanos;
- V. Mantener al día el conjunto de materiales con base en los cuales la Secretaría Ejecutiva presentará al Presidente de la Comisión el proyecto de informe semestral que éste deberá rendir al Presidente de la República;
- VI. Formar y organizar una biblioteca y un acervo especializado en materia de Derechos Humanos de consulta para los miembros de la Comisión y del público en general, y
- VII. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

## CAPITULO VI.

DE LA DIRECCION GENERAL DE ORIENTACION, QUEJAS  
Y GESTION.

ARTICULO 20.—La Dirección de Orientación, Quejas y Gestión se encuentra adscrita al Visitador, con las siguientes atribuciones:

- I. Recibir las quejas o iniciar de oficio por instrucción del Visitador, investigaciones sobre hechos que presumiblemente supongan una violación a los Derechos Humanos cometida en perjuicio de los residentes en el territorio nacional o de los mexicanos en el extranjero;
- II. Proporcionar información y asesoría a los individuos o grupos que la soliciten, respecto a los medios de defensa de los Derechos Humanos;
- III. Proponer al Presidente, por conducto del Visitador, los mecanismos que en cada caso permitan resolver las situaciones de violación de derechos a que las personas se encuentran sometidas;
- IV. Realizar ante los organismos correspondientes las gestiones necesarias para prevenir posibles violaciones a los Derechos Humanos, ante situaciones concretas de amenazas ciertas;
- V. Asistir con asesoría a los individuos que habiendo interpuesto una queja ante la Comisión Nacional, no hubieren puesto al conocimiento de ésta hechos constitutivos de violaciones a los Derechos Humanos, y
- VI. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

## CAPITULO VII

DE LA DIRECCION GENERAL DE PROCEDIMIENTOS,  
DICTAMENES Y RESOLUCIONES

ARTICULO 21.—La Dirección General de Procedimientos, Dictámenes y Resoluciones dependen del Visitador, y sus competencias son:

I. Tramitar el expediente de las quejas o investigaciones de oficio, solicitando informes a las autoridades señaladas presuntivamente como responsables, recibir y desahogar las pruebas que ofrecieren las partes, y efectuar las inspecciones e investigaciones que se estimen conducentes para el esclarecimiento de los hechos;

II. Formular y presentar al Visitador los proyectos de dictámenes, recomendaciones u observaciones por las que se den a conocer los resultados de los procedimientos, informando, en su caso, sobre la comisión o no de violaciones a los Derechos Humanos, así como el nombre y cargo de quien o quienes las hayan llevado a cabo, y

III. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

TITULO V  
DEL PROCEDIMIENTO DE DENUNCIA E INVESTIGACION  
CAPITULO I.  
DE LA COMPETENCIA Y LEGITIMACION

ARTICULO 22.—La Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá iniciar y proseguir de oficio o por queja el procedimiento de investigación encaminado a esclarecer las violaciones cometidas a los Derechos Humanos de los habitantes del Territorio Nacional y, de conformidad con los límites que imponga el Derecho Internacional y en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, las cometidas en contra de los mexicanos residentes en el extranjero.

ARTICULO 23.—Estarán legitimados para presentar sus quejas a la Comisión, todas aquellas personas que tuvieren conocimientos de violaciones a los Derechos Humanos, resultaren o no perjudicadas por ellas.

CAPITULO II  
DEL PROCEDIMIENTO

ARTICULO 24.—Las quejas deberán presentarse por escrito y firmarse por quienes las formule. Una vez recibidas se estudiarán de inmediato, canalizándose a la instancia correspondiente las quejas que no supongan violaciones a los Derechos Humanos.

Si el reclamante no sabe escribir, se le brindará por parte de la Comisión el apoyo indispensable para documentar su queja. Igualmente se proporcionará servicio de traducción cuando éste sea indispensable.

Admitida la queja, se abrirá expediente y se solicitará a las autoridades señaladas como presuntas responsables, el envío de un informe sobre los hechos que se reclaman.

ARTICULO 25.—En los términos del Artículo 27, Fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y del Artículo 5o., Fracción VI del Decreto que creó la Comisión, todas las dependencias y autoridades de los Poderes de la Unión, así como de los Poderes Estatales y Municipales, están obligadas a proporcionar, veraz y oportunamente, la información y documentación que solicite la Comisión Nacional de Derechos Humanos. La omisión de esta obligación incurrirá en responsabilidad a que hubiere lugar.

ARTICULO 26.—Recibidos o no los informes se abrirá un término probatorio, cuya duración determinará el Visitador teniendo en cuenta la gravedad del caso y la dificultad para allegar a los distintos probanzas. Las partes podrán ofrecer toda clase de pruebas y la Comisión recabarlas de oficio, siempre que no fueren contrarias al Derecho ni a la Moral.

ARTICULO 27.—El nombre de las personas que informen a la Comisión de hechos relacionados con la violación o los Derechos Humanos, será mantenido en la más estricta reserva.

ARTICULO 28.—La Comisión llevará a cabo aquellas investigaciones que, a su juicio, fueren necesarias para la completa integración del expediente.

ARTICULO 29.—Las gestiones realizadas ante la Comisión serán gratuitas, y en la tramitación de las quejas, la Comisión se apartará de todo burocratismo y formalismo.

ARTICULO 30.—La Comisión conocerá quejas respecto a los hechos u omisiones violatorios de Derechos Humanos, dentro del plazo de un año, contando a partir de la fecha en que se pudo tener conocimiento de ellos.

CAPITULO III.  
DE LAS RECOMENDACIONES Y DICTAMENES.

ARTICULO 31.—Concluido el término probatorio, el Visitador entregará al Presidente un proyecto de recomendación, analizando en él los hechos reclamados, los informes de las autoridades,

los resultados de las investigaciones practicadas en su caso, y valorando las pruebas que hubieran sido ofrecidas, a efecto de determinar, si en su opinión, se cometió o no una violación a los Derechos Humanos y quién es el presunto responsable de ella.

ARTICULO 32.—El contenido de la recomendación será dado a conocer a la autoridad que, en opinión de la Comisión, hubiere cometido violaciones a los Derechos Humanos, sin perjuicio de presentar la denuncia penal correspondiente en los casos en que a su juicio exista un delito.

Independientemente de lo anterior, el Presidente de la Comisión dará cuenta en los informes que rinda al Presidente de la República de las recomendaciones dictadas y del cumplimiento que a ellas se hubiere dado.

#### TITULO VI. DE LAS RECOMENDACIONES E INFORMES DE LA COMISION.

ARTICULO 33.—El Presidente de la Comisión rendirá semestralmente un informe al Presidente de la República, exponiendo las labores llevadas a cabo durante ese periodo. En el mismo se presentarán el número y tipo de quejas presentadas; las autoridades señaladas como responsables; la cooperación brindada por los organismos públicos y privados a la Comisión y el acatamiento a sus recomendaciones por quienes hubieran sido, a su juicio, responsables de violaciones a los Derechos Humanos.

En el mismo informe, se darán a conocer aquellas prácticas de los poderes públicos que, aún cuando no constituyan directamente violaciones a los Derechos Humanos, pudieren sin embargo entorpecer su ejercicio. Este informe se hará público de inmediato.

Las recomendaciones y sugerencias de la Comisión no estarán supeditadas a autoridad alguna y frente a ellas no procederá ningún recurso.

#### ARTICULOS TRANSITORIOS

PRIMERO.—La vigencia de este Reglamento Interno comenzará a surtir efecto al día siguiente de su publicación.

SEGUNDO.—El Artículo 30 entrará en vigor un año después de la publicación de este Reglamento.

Reglamento aprobado unánimemente por el Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en sesiones de los días 18 de junio y, 2 y 9 de julio de 1990.

México, D.F., a 31 de julio de 1990.—Presidente de la Comisión, Jorge Carpizo.—Rúbrica.—Secretario Técnico, Luis Ortiz Monasterio.—Rúbrica.—Consejeros: Héctor Aguilar Camín.—Rúbrica.—Carlos Fernández Domínguez.—Rúbrica.—Javier Gil Castañeda.—Rúbrica.—Carlos Payón Velver.—Rúbrica.—Salvador Valencia Carmona.—Rúbrica.—Guillermo Bonfil Batalla.—Rúbrica.—Carlos Fuentes.—Rúbrica.—Oscar González César.—Rúbrica.—Rodolfo Stavenhagen.—Rúbrica