

242  
2ej.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ARAGON**

**"TRAYECTORIA, PRACTICA Y LIMITACIONES  
DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO"**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
EDNA LETZY MONTESINOS CARRERA**

**ASESOR: LIC. BERNABE LUNA RAMOS**

MEXICO, D.F.  
**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

1994



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

Todo el material contenido en esta tesis 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.

**A MARIA ELENA CARRERA MUÑOZ** porque eres la persona más importante en todos los aspectos de mi vida, ya que me enseñaste con tu ejemplo que cuando se tiene un firme propósito debe lograrse; y mientras mayor sea el esfuerzo, se disfrutará más la victoria . Gracias por tu cariño, apoyo y esfuerzo. Con todo mi amor y admiración.

**A ROSA ELENA MONTESINOS CARRERA** porque tienes una clara concepción de lo que es una hermana y porque siempre encuentro en ti apoyo y comprensión. Con cariño.

**A MARIO GARCIA CRUZ** por hacer tuyos cada uno de mis logros. Tienes todo mi amor.

al LIC. CARLOS RODRIGUEZ MORENO, por todo el apoyo personal e institucional que me ha brindado contribuyendo con él a mi desarrollo profesional, así como por la valiosa oportunidad de introducirme en el mundo de los Derechos Humanos, en donde se gestó la inquietud por el desarrollo de este trabajo.

al LIC. JOSE GUADALUPE CARRERA DOMINGUEZ, porque su profesionalismo dedicación y ética profesional han constituido las mejores de sus enseñanzas.

al LIC. MARTIN ORTIZ LERMA, por su amistad, apoyo y disposición a orientar mi actividad profesional.

al LIC. BERNABE LUNA RAMOS, por la paciencia que tuvo para leer cada una de las partes de este trabajo, así como por la orientación proporcionada, sin la cual no hubiera sido posible la conclusión del mismo.

a ELIA ESCOBAR, por su amistad incondicional y el apoyo desinteresado que hizo agradable la elaboración de la tesis.

a RAFAEL MONTESINOS CARRERA, porque fuiste una persona indispensable en la elaboración de este trabajo y asumiste el compromiso con dedicación esmero interés y seriedad, además de que siempre tuviste una palabra de aliento en los momentos de crisis y me motivaste para llegar a la meta. Tu apoyo es invaluable. Mil gracias, con toda mi admiración.

**TRAYECTORIA, PRACTICA Y LIMITACIONES DE  
LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO**

|   | pág. |
|---|------|
| <b>INTRODUCCION</b>   | 1    |
| <b>I. ANTECEDENTES DE LOS DERECHOS HUMANOS</b>  | 3    |
| <b>A. Instrumentos Internacionales que proclamaron los Derechos Humanos.</b>  | 3    |
| a) Carta de la Organización de las Naciones Unidas.   | 6    |
| b) Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.   | 12   |
| c) Declaración Americana de los Derechos y deberes del Hombre de 1948.  | 16   |
| <b>B. Ideas jurídico-políticas que dieron origen a las declaraciones sobre Derechos del Hombre en algunas Constituciones Mexicanas.</b> | 19   |
| a) Constitución de 1814   | 20   |
| b) Constitución de 1836   | 30   |
| c) Constitución de 1857   | 36   |
| d) Constitución vigente   | 41   |
| <b>C. Surgimiento del Amparo como un Instrumento Juridico para Proteger los Derechos del Hombre.</b>                                    | 52   |
| a) Antecedentes inmediatos del Amparo   | 52   |
| b) Función del Amparo   | 59   |
| <b>II. LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS COMO ORGANISMO PROTECTOR DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE EN MEXICO.</b>                      | 69   |

|             |   |     |
|-------------|---|-----|
| <b>A.</b>   | Breve referencia del Ombudsman  | 69  |
| <b>B.</b>   | Antecedentes Históricos de la C.N.D.H.  | 75  |
|             | a) Creación   | 78  |
|             | b) Funciones  | 82  |
|             | c) Competencia  | 85  |
|             | d) Procedimiento  | 89  |
| <b>C.</b>   | Limitaciones Constitucionales de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.          | 93  |
|             | a) Los casos de naturaleza laboral  | 95  |
|             | b) Los casos de naturaleza electoral  | 98  |
|             | c) Los casos de naturaleza ecológica  | 100 |
|             | d) Los casos de naturaleza jurisdiccional   | 102 |
| <b>D.</b>   | Comparación entre el juicio de amparo y el procedimiento de la C.N.D.H.             | 105 |
|             | a) Diferencias  | 120 |
|             | b) Semejanzas   | 125 |
| <b>III.</b> | <b>PROPUESTA DE UN MODELO DE COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS PARA MEXICO.</b> | 127 |
|             | a) El problema de la autonomía  | 127 |
|             | b) Autoridad moral vs. autoridad legal  | 137 |
|             | c) Exposición de un caso práctico   | 156 |
|             | <b>CONCLUSIONES</b>   | 167 |
|             | <b>BIBLIOGRAFIA</b>   | 172 |

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

La idea de realizar una tesis sobre el tema de Derechos Humanos surgió a partir de mi incorporación a la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Con esta precaria experiencia tuve la oportunidad de adquirir la práctica institucional acerca del tema, además de tener al alcance el material necesario para realizar la investigación, tanto casos concretos de violación o presuntas violaciones a Derechos Humanos como todo tipo de fuentes para exponer el tema elegido como trabajo de tesis: *Trayectoria, práctica y limitaciones de los Derechos Humanos en México.*

En el tiempo que he colaborado en esa institución pude percatarme de la desorientación y desconocimiento que tiene la sociedad respecto a la materia de los Derechos Humanos; de tal manera que este trabajo pretende contribuir, en la medida de lo posible, a la solución de esa problemática.

En el desarrollo de este trabajo intento establecer la evolución que han tenido los Derechos Humanos y la forma en que se ha dado su incursión en todo el mundo, dando mayor

importancia a la explicación del caso mexicano, que no ha dejado de enfrentar algunos problemas que se suman, de por sí, a las limitaciones constitucionales con que nació la CNDH. Aunque, a lo largo de la exposición intento argumentar que una posible solución es la difusión de una cultura de los Derechos Humanos.

Otro propósito de este trabajo es que quien pueda leerlo conozca la competencia y las verdaderas funciones de la CNDH, pues la falta de ese conocimiento se refleja en la cantidad de quejas presentadas ante la Institución que en realidad no representan violación alguna a Derechos Humanos.

No me atrevo a decir que el total de las personas no saben para que sirva la CNDH, pero sí que gran parte de ellas desconocen para qué sirve, y por tanto, no saben qué son los derechos humanos.

Todos estamos conscientes de que vivimos en un país en el que nos encontramos indefensos frente a la actividad de la administración pública y sus órganos judiciales, por lo que cualquier esfuerzo por contribuir a la divulgación de los Derechos Humanos resulta benéfico para la causa. Este es el propósito de este trabajo.

## C A P I T U L O I

### I. ANTECEDENTES DE LOS DERECHOS HUMANOS

#### A. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES QUE PROCLAMARON LOS DERECHOS HUMANOS.

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano  
(26 de agosto de 1789).

Esta Carta fue de las principales y más importantes declaraciones que sobre Derechos Humanos se han hecho en el mundo. Fué hecha únicamente a nivel local (Francia), su principal característica es haber incluido el reconocimiento de derechos de orientación liberal e individualista, además de haber servido como influencia para que en lo sucesivo, diversos países hayan incluido en sus constituciones declaraciones de este tipo.

Cabe aclarar que uno de los postulados fundamentales del régimen liberal es el de reservar al poder constituyente, que es el titular de la soberanía popular pues recoge el sentir

del pueblo, el privilegio de reconocer y establecer los derechos humanos como una parte integrante de la constitución, ya que ésta es el instrumento que rige la convivencia política. Para el pensamiento liberal el fin supremo de la asociación política consiste en la defensa de los derechos del hombre. (1)

A continuación se hará una breve referencia de las circunstancias que se vivían en aquél país.

El régimen político, jurídico y social estaba caracterizado por la existencia de la monarquía absoluta, la cual era ejercida por un rey, el que solamente se preocupaba por satisfacer los intereses de las minorías, estando en vigencia principios que degradaban la vida de los ciudadanos, por ejemplo: "lo que quiere el rey, tal quiere la ley" y "toda justicia emana del rey", frases que eran protegidas y representadas por las "órdenes reales", mediante las cuales el rey disponía arbitrariamente de la libertad de cualquier persona. Así las cosas, se hizo patente la necesidad de convocar a los Estados Generales, los que se reunieron el 5 de mayo de 1789, para efectuar las elecciones de delegados o diputados que representarían a las tres clases en que estaba

---

(1) Cfr. Rodríguez y Rodríguez, Jesús. Estudios sobre Derechos Humanos. Aspectos Nacionales e Internacionales. CNDH, México, 1990.

dividida la población en Francia (nobleza, clero y estado llano). Y las principales peticiones que los electos recibieron por parte de sus representados fueron vertidas acerca de la necesidad de poner un límite al poder público, lo cual iba a ser posible mediante una constitución y una declaración de derechos del hombre. (2)

Después de una serie de debates entre los diputados, el 9 de julio de 1789, la Asamblea Nacional Constituyente resolvió crear una constitución, la cual iba a ser encabezada por una declaración de derechos y en la sesión del 26 de agosto de 1789 fue dictada y aprobada la declaración francesa, la cual, dos años más tarde fue incorporada como preámbulo de la constitución de 1791. (3)

En esta declaración de los derechos del hombre y del ciudadano fueron reconocidos y declarados derechos como el de libertad e igualdad de los hombres (artículo 1º). Además de que en el artículo 2º se logró un gran avance para el país al establecerse que "La meta de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre". (4)

---

(2) Ibid. pp. 16-17.

(3) Ibid. pp. 17-18.

(4) Díaz Muller, Luis. Manual de Derechos Humanos. CNDH. México, 1991. pp. 57.

Antes de la existencia de este artículo, como ya se acentó con anterioridad, el rey únicamente satisfacía las necesidades de los preferidos y no las de el total de la población.

Otro de los artículos con mayor importancia fue el 6° "*La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho de participar personalmente o por medio de sus representantes en su formación...*" (5) Como puede observarse con la creación de este artículo le fue retirada al rey la posibilidad de crear leyes con las que se pudiera beneficiar unicamente un pequeño sector de la población.

En general todo el articulado que forma esta declaración se encargó de proteger la libertad del ciudadano en todos sus aspectos, así como de brindarle una seguridad jurídica que evitaría más arbitrariedades con las que normalmente actuaba el rey.

a) Carta de la Organización de las Naciones Unidas.

---

(5) Ibid. pp. 98.

Durante largo tiempo los Estados asumieron la función de proteger los derechos humanos al interior de sus sociedades. Al mismo tiempo, en el plano internacional, también se le otorgó al Estado, esa función, hasta que llegó el momento de la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

En cuanto a diferentes aspectos en las relaciones que se suscitaban entre los Estados, existieron algunos instrumentos o costumbres que los regulaban pero de cierta forma reconocían o implicaban derechos de los individuos y, en ocasiones, hasta se fijaban mecanismos para la defensa de los mismos. Entre los mecanismos protectores podemos citar: la lucha contra la esclavitud y la trata de negros, la protección de las minorías y la intervención humanitaria. Sin embargo, cabe aclarar que no todos estos mecanismos perseguían directamente la protección de los individuos, sino que más bien pretendían el establecimiento de normas reguladoras de las relaciones interestatales.

Es hasta hace muy poco tiempo que se ha tenido una noción de la protección internacional de los derechos humanos. Esta nueva noción tiene las siguientes características: una protección generalizada ya que cubre la totalidad de los derechos del hombre, y porque tiende a la universalidad del

reconocimiento y del respeto efectivo de estos derechos, sin distinción de ninguna especie, y sin importar cual fuere el estado cuya jurisdicción se encuentre el individuo; una protección permanente, porque el sistema ha sido inconstitucionalizado y el control habrán de ejercerlo órganos específicamente creados en el marco de Organizaciones Internacionales más estables; y por último, una protección supranacional, porque el control del cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado en esta materia, se impone por encima de la competencia antes exclusiva de éste, e incluso, contra su voluntad soberana. (6)

Esta nueva noción internacional de los derechos del hombre emana en cierto modo, de la Carta de la ONU y de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

La idea de que se protegieran internacionalmente los derechos del hombre fue consecuencia por un lado de los regímenes totalitarios que existían en los años anteriores a la Segunda Guerra Mundial, y por el otro de los acontecimientos que esta provocó.

---

(6) Cfr. Rodríguez y Rodríguez, Jesús. Op. Cit. pp. 19.

No obstante que la Carta de la ONU fue el paso más importante en favor del reconocimiento y la protección de los derechos del hombre, existió un importante movimiento para que éstos principios se reconocieran en la primer fase de la guerra. De esta manera se comprende que la principal meta de esa movilización fuera la elaboración de una carta internacional de los derechos del hombre, acto que encontró eco en diversas declaraciones a lo largo del conflicto; y que sin embargo, no logró conseguir nada al respecto.

Este esfuerzo se concretizó hasta el 24 de octubre de 1945 al suscribirse la Carta de la ONU, en San Francisco, California. Este documento establece los principios y obligaciones de los Estados que forman parte de la ONU, cuyos objetivos principales son:

*"a) Proteger al género humano del azote de la guerra, mediante el fortalecimiento de la paz universal y el mantenimiento de la seguridad internacional.*

*b) Generar condiciones propicias para el respeto y cumplimiento de las obligaciones establecidas en los convenios internacionales para asegurar la justicia, la igualdad de derechos y la autodeterminación de los pueblos.*

c) Promover el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin distinción alguna de raza, sexo, religión o idioma, así como la efectividad de tales derechos y libertades.

d) Promover los vínculos de amistad entre las naciones para lograr la cooperación internacional, como punto de partida para la solución de los problemas internacionales". (7)

El artículo 2° de la Carta señala los principios bajo los cuales se regirá la organización:

"1. Igualdad soberana de sus miembros;

2. Cumplimiento de buena fe de las obligaciones internacionales;

3. Solución pacífica de los conflictos o controversias internacionales;

---

(7) Madrazo, Jorge. Derechos Humanos: El nuevo enfoque mexicano. FCE. México, 1993. pp.22-23.

4. No utilización del uso de la fuerza contra la integridad territorial y la independencia política de cualquier Estado;

5. No intervención en los asuntos internos de otros estados". (8) (9)

A pesar de la importancia que tiene la Carta de la ONU, los Estados no se obligaron conforme a lo establecido por el artículo 56, sino únicamente a prestar su cooperación, tanto conjunta como separadamente en el campo de los derechos del hombre.

En la Carta faltó definir los derechos y libertades a los que en ella se aludió, así como de los mecanismos encargados de asegurar su protección efectiva. Por este motivo fue indispensable la elaboración de un catálogo de los derechos y libertades fundamentales, catálogo que fue elaborado hasta 1946 cuando fue creada la Comisión de Derechos Humanos, y las Naciones Unidas se vieron obligadas a elaborar e idear los mecanismos internacionales para su protección.

---

(8) Díaz Muller, Luis. Op. Cit. pp. 14.

(9) El principio de no intervención no puede ser invocado por Estados miembros de la ONU cuando se trate de violaciones a los derechos humanos, puesto que son universales y no pueden ser divididos.

Probablemente, esta omisión en la Carta contribuyó a que el compromiso contraído por los estados que formaron parte, quedara en letra muerta.

Las normas contenidas en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas son obligatorias en virtud del principio *Pacta Sunt Servanda* (10). Además, según el artículo 103 de la Carta, *"en caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta"*. (11)

#### **b) Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948**

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 fue promulgada el 10 de diciembre de 1948 en París. Es el documento en el que se elaboró el catálogo de los derechos y libertades fundamentales, así como las obligaciones jurídicas de los estados en materia de respeto y protección efectiva de

---

(10) Este principio afirma la obligatoriedad de los tratados, respecto a las partes, además de la necesidad de su cumplimiento con la buena fe.

(11) Monroy Cabra, Marco Gerardo. *Los Derechos Humanos*. Ed. Temis. Bogotá, Colombia, 1980. pp. 43.

los derechos humanos. Por esa razón constituye el complemento de la Carta de la ONU de 1945 que dio cuerpo a la idea universal de los derechos humanos, siendo la base del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas.

El principal objetivo de esta declaración se encuentra claro en su artículo 1º: *"todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros"*.

Los objetivos de la declaración pueden dividirse en cuatro apartados:

1. Derechos individuales

- a la vida
- a la libertad;
- a la seguridad (art. 3);
- a la igualdad ante la ley (art.7);
- a un debido proceso y recurso efectivo (art. 8).

2. Derechos Ciudadanos

- derecho a la vida privada (art.12);
- derecho a participar en el gobierno;

- derecho de asilo (art.14);
- derecho a las funciones públicas;
- derecho a una nacionalidad (art. 15);
- derecho de propiedad (art. 22).

### 3. Derecho de Conciencia

- libertad de pensamieto, conciencia y religión (art. 18);
- libertad de opinión y expresión (art. 19);
- libertad de reunión y asociación (art. 20);
- libertad de circulación (art. 13).

### 4. Derechos Sociales

- derecho a la seguridad social;
- derecho al trabajo (art. 23);
- derecho al descanso (art. 24);
- derecho a un nivel de vida adecuado (art. 25);
- derecho a la educación (art. 26). (12)

Como puede observarse, esta declaración le da al individuo y a sus derechos la importancia debida, su objetivo general y directo es el hombre y la protección al mismo, lo cual se entiende perfectamente ya que en la Carta de la ONU el

---

(12) Díaz Muller, Luis. Op. Cit. pp. 15-16.

sujeito principal era el Estado. Esta diferencia explica que la declaración haya sido creada para cubrir la omisión de la Carta en cuanto a los derechos del hombre.

Este instrumento representó un importante elemento para definir las disposiciones de la Carta de San Francisco en materia de derechos del hombre, y por lo tanto, establecer criterios universales que rijan al Derecho Internacional obligando a todos los Estados a cumplir con dichos compromisos.

Pero realmente, debido a que este instrumento no fue firmado ni ratificado como tratado internacional por los diversos Estados, de acuerdo con sus respectivos mecanismos constitucionales, por lo tanto, los Estados no quedaron obligados legalmente a apegarse a los puntos de esa propuesta, por lo que se afirma que la declaración no tiene fuerza jurídica obligatoria.

De tal manera, que se concibe como una exposición de objetivos que debían esforzarse por alcanzar los gobiernos, y fue proclamada no sólo como un ideal común a alcanzar por todos los pueblos y naciones, sino al mismo tiempo como fuente de inspiración tanto para la implementación y el respeto de

los derechos y libertades definidas, como en la tarea de asegurar a través de medidas progresivas, nacionales e internacionales, su reconocimiento y su respeto universal efectivo. (13)

De lo anterior podría concluirse que los Estados únicamente están obligados moralmente, en ese sentido, lo que realmente los obliga son sus convicciones, costumbres, ideales, creencias y sus respectivos sistemas políticos que, en última instancia, es el elemento fundamental que provoca la violación a los derechos del hombre.

Por último, afirmamos que la declaración universal representa una novedad, pero sobre todo marcó el momento a partir del cual se pudo decir que los Estados tuvieran valores e intereses comunes en relación a los derechos humanos.

**c) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948.**

---

(13) Rodríguez y Rodríguez, Jesús. Op. Cit. pp.23.

Esta declaración tuvo un carácter regional contraria a la declaración universal de los derechos humanos, su ámbito de aplicación es el continente Americano, cuyos Estados han reconocido que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser ciudadano de un país determinado sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana.

La iniciativa oficial para su elaboración y adopción fue realizada por México en la Conferencia Interamericana sobre problemas de la guerra y de la Paz, efectuada en la Ciudad de México en el año de 1945. Es pronunciada para un sistema de protección internacional de los derechos esenciales del hombre, para cuyo establecimiento confía al comité jurídico interamericano la elaboración de un proyecto de declaración de los derechos y deberes internacionales del hombre.

En la Novena Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá, Colombia en 1948, fueron aprobados diversos documentos con un importante alcance en la esfera del reconocimiento y protección internacional de los derechos humanos.

En el momento en que se realizó la IX Conferencia Interamericana, la redacción de la Declaración Universal de

Derechos Humanos estaba adelantada e influyó en la elaboración de la declaración Americana, cuya adopción se realizó el 2 de mayo de 1948, casi seis meses antes que la de París.

En el preámbulo de la Declaración Americana se establece que todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos; *"que el cumplimiento del deber de cada uno es exigencia del derecho de todos, y que derechos y deberes se integran correlativamente en toda actividad social y política del hombre"*. (14)

El primer capítulo está integrado por 28 artículos, en los cuales se enumeran los derechos y libertades fundamentales de que goza toda persona, sin distinción de ninguna especie, y comprende tanto los derechos civiles como los políticos: vida, libertad, seguridad, integridad, reunión, asociación, petición, sufragio y participación en el gobierno. Así como los derechos económicos y culturales: salud, vivienda, asistencia médica, educación, beneficios de la cultura, trabajo y seguridad social.

En el segundo capítulo se encuentran determinados los deberes que toda persona tiene frente a sus hijos, padres,

---

(14) Ibid. pp. 17.

sociedad, Estado, y consigo mismo, partiendo del principio de que los seres humanos deben convivir con los demás de manera que todos puedan desarrollar su propia personalidad.

Al ser expedido este documento tuvo un carácter declarativo no vinculatorio. Tuvo un valor moral y constituye un ideal que los pueblos americanos deben esforzarse por alcanzar.

El respeto a los derechos humanos reconocidos en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre viene a cobrar obligatoriedad para los estados miembros de la comunidad Interamericana, por medio de la Convención Americana de los Derechos Humanos, también conocida como pacto de San José firmado el 22 de noviembre de 1969, y formalmente en vigor a partir del 18 de julio de 1978. (15)

**B. IDEAS JURIDICO POLITICAS QUE DIERON ORIGEN A LAS DECLARACIONES SOBRE LOS DERECHOS DEL HOMBRE EN ALGUNAS CONSTITUCIONES MEXICANAS.**

---

(15) Madrazo, Jorge. Op. Cit. pp. 25.

a) La Constitución de 1814.

El verdadero nombre de esta Constitución es Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, se sancionó el 22 de octubre de 1814 en Apatzingán, fue expedido por el Supremo Congreso Mexicano.

Para hacer un planteamiento claro de las ideas jurídico-políticas de esta Constitución, resulta necesario mencionar diversos documentos que precedieron a esta ley fundamental, y que de alguna manera influyeron en el contenido de la misma. Se trata de los Ensayos Legislativos y Políticos de Don José María Morelos, los Elementos Constitucionales de Rayón y los Sentimientos de la Nación o 23 Puntos presentados por Morelos en la sesión inaugural del Congreso de Chilpancingo.

Un examen cuidadoso revela que en ellos se encuentran sugeridos temas esenciales del Decreto Constitucional de 1814.

(16)

Igualmente es necesario tener presente las ideas políticas de los ocho diputados que concurrieron al Congreso:

---

(16) Noriega Cantú, Alfonso. Antología de Clásicos Mexicanos de los Derechos Humanos. CNDH. México, 1993. Tomo I. pp. 36.

Rayón, Liceaga, Verduzco, Bustamante, Coss, Quintana Roo, Murguía y Herrera, para inferir e identificar cual fue su aportación a la elaboración de la Constitución.

Quintana Roo, Bustamante y Herrera fueron los que redactaron el contenido de la Constitución de 1814, con una mínima intervención de Morelos en la redacción de los últimos capítulos (17). Esta Constitución fue condenada por el Santo Oficio como herética, posteriormente, Morelos fue sentenciado a muerte, entre otras razones *"por estar imbuído en las máximas fundamentales del herético pacto social de Rousseau y otros filósofos reprobados por anticatólicos... no se contentó con leer semejantes libros prohibidos y anatematizados por la iglesia, sino que transcribió, copió, suscribió sus delirios, firmándolos en la Constitución Americana, tales son, decir que la ley es la expresión de la voluntad y no de la necesidad..."*

(18)

---

(17) Alfonso Noriega Cantú considera que Morelos afirmó lo anterior deliberadamente y que no dijo la verdad respecto a las ideas que había aprendido y adoptado en materia política y de su participación directa en la formación de la Constitución. Los hombres de esa época siempre trataban de ser discretos en cuanto a las nuevas ideas de procedencia francesa que habían adquirido por influencia intelectual de Rousseau, pues no deseaban hacerse acreedores al título de herejes y de profesar ideas heréticas ya que las mismas eran contrarias al dogma de la iglesia católica. Asimismo, Hidalgo, Rayón y otros conocían y simpatizaban con las teorías políticas relativas a la soberanía y la voluntad nacional, sin embargo, eludían los temas.

(18) Noriega Cantú, Alfonso. Op. Cit. pp. 39.

La intención de Morelos al convocar al Congreso e impulsar la redacción de una ley fundamental, aunque fuera con carácter provisional, fue obtener la independencia y formular la Constitución definitiva.

En la obra personal de Morelos, *Los Sentimientos de la Nación*, queda claro que éste conocía a Rousseau y que había asumido sus ideas. Una de ellas quedó plasmada en el punto quinto de su obra donde establece la tesis del ginebrino respecto de la soberanía: "la soberanía dimana inmediatamente del pueblo".

Todo ello nos conduce a afirmar que Morelos se inspiró en la Constitución de 1814, mientras los diputados Quintana Roo, Bustamante y Herrera, únicamente se dedicaron a realizar el articulado.

José Miranda afirma que la Constitución de Apatzingan tuvo evidentemente dos puntos de partida o arranque: *Los Sentimientos de la Nación* y el Reglamento para la reunión del Congreso de los tres poderes.

Los antecedentes históricos de la declaración de los Derechos Humanos del Hombre que la Constitución de 1814

consigna en el capítulo V, son las declaraciones francesas de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789 y 1793.

Por lo tanto, los antecedentes ideológicos de nuestros preceptos constitucionales son los principios sociales que elaboraron los revolucionarios franceses de finales del siglo XVIII.

Una vez establecidos los antecedentes de la "Declaración de Derechos", analizaremos las garantías declaradas en la Constitución de 1814.

El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana contiene en el capítulo V llamado "de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos", los artículos 24 a 40 que por su propia naturaleza constituyen un catálogo de Derechos del Hombre, lo cual representa una gran virtud jurídica, pues tomando en cuenta la época y las circunstancias del país bajo las cuales fue elaborada, representa un gran avance el que se tomara en cuenta al individuo.

El artículo 27 estatuye *"la seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: ésta no puede existir sin que*

*fije la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos".*

En el título del capítulo y el contenido de los artículos 24 y 27 se establece la vinculación directa del texto legal mexicano con las declaraciones revolucionarias francesas de derechos del hombre y del ciudadano, y en segundo, vincula su naturaleza misma y su contenido con un acervo de ideas sociales, políticas, económicas y jurídicas que dan fundamento al estado mexicano y organizan los poderes sobre la base del individualismo democrático y liberal. (19)

Los constituyentes se inspiraron, es más, Alfonso Noriega Cantú considera que más bien copiaron en el título del capítulo de derechos del hombre, y en los artículos 24 y 27 las disposiciones que contiene la declaración de la Convención Nacional de Francia, inspirada en la declaración de 1789 y reiterada en la Constitución de 1793.

Estas circunstancias vinculan la declaración de derechos humanos de la Constitución de 1814 con las doctrinas individualistas democráticas y liberales que dieron forma a las declaraciones revolucionarias francesas.

---

(19) *Ibid.* pp. 47.

Estas ideas eran las siguientes: El individualismo, el dogma de la soberanía popular, el principio de la igualdad y el postulado de la legalidad del gobierno mediante leyes o normas generales. Existía ya la prioridad del individuo sobre el grupo. El Estado es la creación de los individuos libres e iguales, y su soberanía no es, en el fondo, sino la suya propia. Se trata de una preocupación social manifiesta en los constituyentes revolucionarios de 1814, puesto que al darle forma a esa Constitución siempre tuvieron el bienestar del pueblo como una prioridad.

Esta Constitución fue el primer documento en nuestro país que estableció el estado mexicano sobre la base del individualismo, que formuló un catálogo de derechos del hombre fundados en las ideas individualistas democráticas liberales, al declarar en el artículo 24 : *"la felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el último fin de las asociaciones políticas"*.

Es decir, que fue la primera en establecer que el objetivo más importante y que movía al estado era lograr el bienestar del hombre.

Los artículos 25 y 26 del mismo capítulo, que necesariamente se relacionan con el 18 y 19 de la propia ley, consignan el derecho público, individual, de igualdad.

En el caso del artículo 19, se establece que la ley debe ser igual para todos, pues su objeto no es otro sino arreglar el modo en que los ciudadanos deben conducirse en las ocasiones en que las razones exijan que se guíen por esta regla común.

El artículo 25 de esta Constitución señala que ningún ciudadano podrá obtener más ventajas de las que haya merecido por servicios hechos al Estado. Estos no son títulos comunicables ni hereditarios; y, así, es contraria a la razón la idea de un hombre legislador o magistrado.

Los artículos 21, 22, 23, 27, 28, 29, 30 y 31, consignan la garantía de seguridad. Los constituyentes de 1814 que en carne propia conocieron y vivieron las presiones arbitrarias, la tramitación de procesos ante tribunales especiales y la

aplicación de penas infamantes y aún trascendentales, pusieron especial cuidado en este derecho y lo consignaron en las siguientes garantías:

a) La garantía social en el artículo 27: "*la seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social. Esta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos*".

Esta garantía se finca en el principio de separación de poderes que deja de ser un mero sistema de distribución de competencias, de división del trabajo, para adquirir el carácter de garantía de la libertad y constituir una forma especial de la resistencia a la opresión, bajo el aspecto de regla de organización. (20)

b) La garantía de audiencia. El derecho que todo hombre tiene a no ser condenado, y con ello afectado en su persona o patrimonio, sin antes ser oído y vencido en juicio y condenado de acuerdo con las formas previstas por la ley.

c) Garantía de libertad física. La privación de la libertad física como consecuencia de órdenes de aprehensión

---

(20) Ibid. pp. 60.

arbitrarias, detenciones sin causa justificada y procedimientos sin fundamento legal, es la forma más antigua y común de violación del derecho de seguridad. Por ello, para proteger estos aspectos, los constituyentes de 1814 se apoyaron en las declaraciones de 1789 y 1793.

d) Garantía de legalidad. Esta es uno de los logros más importantes del estado de derecho, tiene como bases esenciales: la declaración de que la ley es la expresión de la voluntad general; que es la misma para todos, ya sea que proteja o que castigue; que todos los hombres son iguales ante ella y la que hay una ley suprema a la cual deberán adecuarse las demás. Cualquier decisión que tomen los funcionarios públicos deberá estar fundada en la ley.

En los artículos 34 y 35 de la Constitución se encuentran establecidos los derechos de propiedad. Artículo 34. *"Todos los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades y disponer de ellas a su arbitrio, con tal de que no contravengan la ley"*. (21)

Por último, en los artículos 37, 38, 39 y 40 fueron consignados los derechos de libertad.

---

(21) Ibid. pp. 65.

En los derechos declarados y reconocidos en estos artículos, existen los elementos de una verdadera teoría de la libertad, filosófica o moral. Esa libertad lisa y llana sólo tiene como límite la libertad de los demás y corresponde a la ley determinar que es lo que puede lesionar el derecho de los demás.

Los constituyentes de 1814, en su afán por garantizar la libertad política, establecieron el principio de que todos los ciudadanos tuvieran participación directa en la formación de las leyes, mediante el sufragio, o indirecta, por medio de la representación.

La declaración que sobre los derechos del hombre se hizo en esta Constitución, tuvo tal brillantez que no volvió a repetirse en nuestro país hasta el 5 de febrero de 1857 en la última Constitución del siglo pasado.

En este período, los gobernantes apenas empezaron a darse cuenta, por influencias externas que había cuestiones importantes, como lo es el individuo, a las que no se les había dado la importancia adecuada, esforzándose entonces para luchar en defensa de aquél. Plasmando en la Carta Fundamental

que él mismo tiene por el hecho de ser hombre, ya que plasmándolos en la Constitución es más factible su protección.

Fue esta la primer Constitución que puso en un plano superior al individuo y en un segundo plano al Estado.

**b) La Constitución de 1836.**

Esta Constitución fue llamada las siete leyes constitucionales, tuvo una vida efímera y respecto de ella se carecen de datos acerca de su formación, así como de quienes la redactaron, ello debido a una situación muy particular que se intenta exponer en las siguientes líneas.

En 1857 triunfó la tendencia progresista y liberal que era federalista, y desde entonces esas ideas se han desenvuelto en nuestro país. El grupo que profesaba esas ideas y que fue triunfante naturalmente, son los que han hecho la historia tanto del país como de sus instituciones. Por lo tanto, de su criterio dependió el hecho que se haya discutido o no la validez de los legados constitucionales anteriores, de ahí su responsabilidad respecto a la falta de estudio e

investigación sobre la Constitución que elaboraron los conservadores y centralistas que fueron derrotados en definitiva.

No obstante, basándose en folletos y periódicos, Alfonso Noriega Cantú intentó reconstruir la formación de las siete leyes Constitucionales de 1836, en su libro acerca de las ideas jurídico-políticas que inspiraron las declaraciones de Derechos del Hombre en las diversas Constituciones mexicanas.

En este trabajo, ese autor sostiene que a diferencia de los liberales y federalistas, los conservadores y centralistas se inspiraron en las doctrinas políticas inglesas, y primordialmente en toda la corriente de pensadores políticos que derivaron de Burke y Locke.

En ese caso, es pertinente destacar que John Locke es el primer teórico del individualismo liberal, y que su influencia en la teoría política y en la acción del gobierno no estuvo latente únicamente en Inglaterra, sino que se difundió en toda América y Europa. Con su obra se inició una escuela de doctrina política y por ello es considerado como el primer teórico político de los tiempos modernos.

Este pensador propugnó por la búsqueda de la felicidad que para él reside en la paz, la armonía y la seguridad, construyó su investigación sobre los fundamentos de la asociación política en dos principios esenciales: en el "Estado de Naturaleza" y en el "Contrato Originario", ideas que no fueron originales de él pero a los que les dió un matiz personal, constituyendo, prácticamente, el origen filosófico del Estado contemporáneo.

Para Locke, el Estado de naturaleza es simple y sencillamente un hecho. Afirmaba que evidentemente había existido un estado de naturaleza, y al mismo tiempo un Estado de igualdad en el que el hombre, como tal, estaba sometido a una sola ley: la de la razón. (22)

Esta libertad natural, es para el individuo el principio de la propiedad de sí mismo, es un derecho igual para todos los hombres, es más, de acuerdo con ésta ley natural, cada hombre, al nacer, Dios lo dota de dos derechos que le son inherentes: el de libertad de su persona y el de la propiedad de sus bienes, ambos derechos tienen un origen divino. En virtud de que le pertenecen al hombre por su naturaleza, según Locke el individuo no tiene capacidad ni para otorgárselos ni

---

(22) Ibid. pp. 68-69.

para negárselos. Estos derechos son inalienables, imprescriptibles y no fueron una creación artificial, el hombre nació con ellos o mejor dicho: nacieron con el hombre.

Cualquier individuo puede incluso entrar en "estado de guerra" para defenderlos de sus semejantes, es ahí cuando surge la necesidad de la existencia de una autoridad capaz de garantizarlos, de una entidad superior que pudiera ofrecer su protección, es así como surge la sociedad política.

El principal fin por el cual los hombres se unen en comunidades políticas y se ponen bajo el gobierno de ellos, es la preservación de su propiedad para cuyo objeto faltan en el estado natural diversos requisitos; y con esa finalidad autorizan un poder legislativo que haga leyes y establezca medidas que tiendan a preservar y defender las propiedades de cada uno, así como a limitar y moderar de cada parte y miembros de la sociedad. (23)

Sánchez de Tagle habla de derechos concedidos por Dios, inherentes al hombre por su propia naturaleza, que tienen como único límite los derechos de los demás. Asimismo, afirma que les han sido otorgados y tienen como finalidad el logro de la

---

(23) Ibid. pp. 77.

felicidad. Que para asegurar el goce de esos derechos, en especial el de la propiedad y evitar el "estado de guerra" entre los hombres, éstos ceden y depositan en el Estado parte de esos derechos, obteniendo a cambio goces y ventajas. Este es el lenguaje de John Locke y es evidente su influencia en los Constituyentes de 1836. (24)

En algunos documentos respecto de las ideas políticas de Sánchez de Tagle y del resto de los miembros de la Comisión redactora de la Constitución de 1836, en especial del capítulo de Derechos del Mexicano, se encuentra clara la huella de Montesquieu, al igual que la de Locke.

La influencia que ejerció Montesquieu fue en cuanto a la división de poderes o de la separación o equilibrio de los poderes. Separar los poderes consiste en distribuir los tres: el poder de legislar, el poder de ejecutar y el poder de juzgar, en tres órganos absolutamente distintos, independientes uno del otro. Este principio no fue creación de Montesquieu, su innovación fue que le dió a este principio el carácter de garantía de la libertad. Ideas que Sánchez de Tagle siguió con precisión.

---

(24) Ibid. pp. 76-78.

El poeta y hombre público mexicano sostuvo con claridad y precisión que los derechos del individuo se vinculan directamente con Dios y la Razón; aparecían al constituirse las sociedades políticas ya que no podían existir derechos del hombre considerados solitariamente y, asimismo, afirmó que los derechos naturales deberían darse por supuestos y reconocerlos expresamente en favor de nacionales y extranjeros, pero que era muy peligroso pretender enumerarlos ya que se podía incurrir en el error de reconocer como tales a simples facultades físicas, y desgraciadamente omitir, en la enumeración, alguno de los verdaderos derechos naturales. (25)

Por otra parte, Sánchez de Tagle sostuvo con firmeza que lo esencial no era hacer declaraciones mas o menos brillantes, sino asegurar la efectiva vigencia y respeto de tales derechos -lograr la seguridad jurídica, para ello propuso la limitación adecuada de las facultades y prerrogativas de los tres poderes en que debería dividirse el ejercicio de la acción del Estado. (26)

En el artículo Segundo, la primer Ley Constitucional de 1836 consignó: *"solo mediante orden judicial se podrá poner preso a un hombre; a la autoridad política no le era dable*

---

(25) *Ibid.* pp. 100.

(26) Noriega Cantó, Alfonso. *Op. Cit.* pp. 100.

*detener a nadie más de tres días sin ponerlo a disposición de la autoridad judicial, y a ésta no le era posible detenerlo por más de diez días sin dictar auto motivado de prisión; el derecho de propiedad y un procedimiento para la expropiación; prohibición de catear casas y papeles, salvo los casos expresamente indicados por la ley; el principio de legalidad; el libre tránsito; libertad de imprenta. Y en el artículo 8° se garantizó el derecho activo y pasivo de voto". (27)*

c) La Constitución de 1857.

La Constitución de 1857 es el resultado del enfrentamiento de dos ideologías, del contraste entre el México Colonial y el México nuevo. Se trata del combate de ideas que en síntesis, representa la lucha ideológica que sustenta el enfrentamiento entre liberales y conservadores, entre los partidarios del cambio, del progreso, de la libertad, de la igualdad y de la democracia, y los sostenedores de la reacción, del retroceso, de la represión, del fuero, del privilegio y de la oligarquía. (28)

---

(27) Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Porrúa, Sexta edición, México, 1993. pp 148.

(28) Cfr. Madrazo, Jorge. Op. Cit. pp. 35.

Esta Carta Constitucional resume el proceso dialéctico protagonizado por los liberales, quienes contribuyeron con la tesis del cambio, del progreso y de la modernidad; por los conservadores que opusieron el retroceso; y por los moderados que proyectaron una mezcla entre el pensamiento liberal y el conservador.

Los liberales, deseosos de terminar con las luchas que amenazaban con derrumbar al país lucharon por un orden jurídico que estuviera basado en los valores del ser humano, y gracias al cumplimiento del Plan de Ayutla del 1° de marzo de 1854, fue instalado en esta ciudad el 18 de febrero de 1856, el último congreso constituyente del siglo pasado cuya creación fue la Constitución de 1857, que oficialmente fue denominada como Constitución Política de la República Mexicana.

De las constituciones mexicanas del siglo XIX, la de 1857 fue la que contuvo el catálogo más amplio y generoso de los derechos fundamentales del hombre. Este, catálogo estuvo perfectamente ordenado y los derechos que ahí se establecían pretendieron un carácter universal que diera cabida a todo ser humano.

El artículo 1° de la Constitución de 1857 señaló: "El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben de respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución".

Según la opinión de de la Cueva, el Catálogo puede ser subdividido en seis grandes grupos de derechos y libertades: "1) de igualdad, 2) de libertad personal, 3) de seguridad personal, 4) de libertades de los grupos sociales, 5) libertades políticas y 6) de seguridad política." (29)

Cada uno de estos grupos abarca una serie de derechos y libertades que en seguida se especificarán:

Los derechos de Igualdad estipulan que: a) todos los hombre son iguales por nacimiento, b) abolición de la esclavitud, c) desconocimiento de los títulos de nobleza y de las prerrogativas u honores hereditarios, d) prohibición de leyes privativas a favor o en contra de algún individuo o de

---

(29) Rodríguez y Rodríguez, Jesús. Op. Cit. pp. 33.

tribunales especiales y honorarios, si no eran en compensación a un servicio público.

Los derechos de la libertad personal fueron divididas en libertades del espíritu y libertades generales de la persona.

Las libertades del espíritu: a) de pensamiento, b) imprenta, c) conciencia, d) cultos y e) enseñanza.

Las libertades generales de la persona fueron: a) libre tránsito interno y externo y b) portación de armas para su legítima defensa.

Derechos de seguridad personal: a) inviolabilidad del domicilio y b) inviolabilidad de la correspondencia.

Derechos y libertades de los grupos sociales: a) de reunión y b) de asociación.

Los derechos de las libertades políticas fueron: a) libertad de reunión con finalidad política y b) libertad de manifestación pública.

Derechos de seguridad jurídica: a) prohibición de la aplicación retroactiva de la ley, b) principio de autoridad competente, c) el derecho de petición, d) la inviolabilidad del domicilio y de papeles, a menos que exista una disposición judicial, e) la fundamentación y motivación que de toda causa legal debe hacer el órgano jurisdiccional, f) buena administración de justicia, g) el principio de legalidad, de audiencia y de debido procedimiento legal, h) abolición de cárcel por deudas civiles, i) prisión sólo para los delitos que merezcan pena corporal, j) auto motivado de prisión en un término no mayor de 72 horas, k) prohibición de malos tratos y gabela, l) prohibición de prolongar la ergástula por insolvencia para pagar honorarios, m) prohibición de penas infamantes o trascendentes, n) abolición de la pena de muerte salvo en los casos señalados en la Constitución, ñ) garantías en los procesos criminales y o) jurados populares para delitos penales. (30)

Como puede observarse en esta constitución se dejó al hombre perfectamente protegido en todas las esferas, y hasta fue protegido de actos de las autoridades que pudieran perjudicar su persona o sus bienes. No obstante que le fue

---

(30) Cfr. De la Cueva, Mario. La Constitución de 5 de febrero de 1857, en el constitucionalismo a mediados del siglo XIX, Tomo II. México, 1987. pp. 1284-1305.

brindada una amplia protección, también se estableció la posibilidad de retirarle esos derechos provisionalmente, bajo circunstancias muy especiales como lo es que la Patria se encuentre en peligro. Dicha suspensión fue establecida en el artículo 29.

A pesar de que esta Constitución fue elaborada bajo delicadas circunstancias históricas, su principal virtud fue la magnífica declaración de derechos fundamentales del ser humano, expresión liberal de la dignidad humana.

**c) La Constitución vigente.**

La Constitución de 1917 fue el producto de un movimiento social armado, de la Revolución Mexicana, en el cual los campesinos amenazados y descontentos se revelaron contra la condición de miseria en la que se encontraban, y por el otro, contra una dictadura que los había mantenido en una situación de desigualdad. Precisamente, la participación de las masas desprotegidas, campesinos, conduce a líderes e ideólogos de la Revolución a crear un nuevo sistema de vida basada en la dignidad humana, sustento de los derechos del hombre. Esos

principios son fundamentales en la Carta Magna que formalmente marca el momento histórico a partir del cuál emerge el Estado contemporáneo en nuestro país.

Es el resultado de las necesidades y aspiraciones de un pueblo cuyas tendencias reformadoras, populares y nacionalistas, habrían de llevarlo a enarbolar la idea de una distribución más equitativa de la riqueza, aspiración que, por otra parte, supieron asimilar y plasmar los Constituyentes de Querétaro. (31)

Al ser expedida la Constitución de 1917, fue considerada como un conjunto de reformas a la Constitución de 1857, en virtud de que se formuló en el primer capítulo, un catálogo de derechos del hombre que por diversas circunstancias se rotuló como: "de las Garantías Individuales".

A continuación haremos una breve referencia de los hechos históricos y de las ideas que inspiraron la creación de esta Constitución.

Posterior al triunfo del movimiento acaudillado por Don Francisco I. Madero, de su corto paso como presidente de la

---

(31) Cfr. Díaz Muller, Luis. Op. Cit. pp. 53.

República y de su trágica muerte, se afirmó el gobierno usurpador de Victoriano Huerta, en contra de quien estalló el movimiento revolucionario que continuó Don Venustiano Carranza, Gobernador del Estado de Coahuila, como Jefe del Ejército Constitucionalista, es decir, jefe del grupo armado que propugnaba el restablecimiento de la Constitución en vigor y la desaparición del gobierno espurio de Huerta.

Este movimiento revolucionario justificó su actitud mediante la formulación del Plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1913, en el cual fueron consignadas las aspiraciones de quienes desconocieron la autoridad del Presidente. Redactado por el propio Carranza, fueron incluidas en él ideas y postulados sobre reformas sociales: agrarias, obreras, fraccionamiento de latifundios, abolición de tiendas de raya, y principalmente el problema de la legalidad. En este plan se designó a Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, como Presidente de la República cuando el ejército revolucionario llegara a ocupar la Ciudad de México, pero con el compromiso y la obligación de convocar inmediatamente a elecciones y entregar el poder al presidente electo.

El 12 de diciembre de 1914, fue expedido un decreto con adiciones al Plan de Guadalupe en el que se le dijo que "el Primer Jefe expediría y pondría en vigor durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables para garantizar el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí...". (32)

El 14 de septiembre de 1916, como encargado del poder ejecutivo, Carranza expidió un decreto sobre las reformas al Plan de Guadalupe y bases para convocar al Congreso Constituyente, con el deseo de regularizar la situación legal del movimiento revolucionario, darle un estatuto jurídico, y asimismo, consignar las aspiraciones de carácter social que había surgido al calor de la lucha.

Los Constituyentes se reunieron en la ciudad de Querétaro para discutir y aprobar el proyecto de Constitución formulado por Don Venustiano Carranza, quién manifestó que en el proyecto estaban contenidas las reformas políticas sugeridas por la experiencia de varios años, y una observancia atenta y definida para cimentar las instituciones sobre bases sólidas,

---

(32) Noriega Cantú, Alfonso. Op. Cit. pp. 106

encausando su marcha hacia el progreso por la senda de la libertad y el derecho. (33)

Posterior a esta declaración sobre libertad y derecho, el Primer Jefe se refirió a las diversas fallas que tenía el sistema vigente, puesto que, según él, desgraciadamente, los legisladores de 1857 se habían conformado con proclamar principios generales sin preocuparse por llevarlos a la práctica. Además, señaló que nuestra Constitución tenía el carácter de *"Formulas abstractas en las que se han condensado conclusiones científicas de gran valor especulativo, sin utilidad positiva"*. (34)

Agregó que prevalecía un absoluto divorcio entre la Constitución y la realidad, *"ya que los derechos individuales que la Constitución declara son la base de las instituciones sociales, han sido conculcadas por los diversos gobiernos que se han sucedido desde su promulgación, lo que ha ocasionado que la declaración que los derechos del hombre al frente de la Constitución General de 1857, no ha tenido la importancia práctica que de ella se esperaba"*, por lo que *"la primera de las bases sobre que descansa toda la estructura de las*

---

(33) *Ibid.* pp. 109.

(34) *Ibid.* pp. 109.

instituciones sociales", fue ineficaz para darle solidez y adaptarlas a su objeto. (35)

Carranza y los redactores del proyecto de Constitución, sin duda alguna, fueron auténticos liberales y como tales sintieron que las garantías individuales eran supraestatales, y que el Estado se limitaba a reconocerlas. Carranza decía que este principio *"a pesar de estar expresa y categóricamente formulado, no ha tenido en realidad, valor práctico alguno, no obstante que en el terreno del derecho constitucional es una verdad incuestionable"*. (36) De tal manera que no tuvo valor práctico en la realidad, puesto que la soberanía nacional que reside en el Pueblo no pudo expresarse libremente.

Tampoco tuvo valor el principio de la división de poderes, en la medida que todos han sido ejercidos por una sola persona, hasta la facultad legislativa. Señaló que el federalismo era nulo en virtud que todo era resuelto por un poder central, aún la elección de los gobernantes de Estados. En pocas palabras, esta crítica se centra en el origen del presidencialismo que en lo sucesivo impedirá el tránsito a la democracia en nuestro país.

---

(35) Ibid. pp. 110.

(36) Ibid. pp. 110.

En este sentido, se hace comprensible la importancia que otorga Carranza a la definición de los principales objetivos que debería contener la Constitución. Y en la medida que el principal objeto del gobierno es amparar y proteger al individuo como parte de una sociedad, su primordial objetivo debe ser la protección plena y directa.

Tal preocupación intenta evitar límites artificiales entre el estado y el individuo, es decir, que la Constitución debe garantizar que la autoridad que el pueblo concede a sus representantes no se vuelva en contra de la sociedad para la que fue establecida, y "cuyos derechos deben quedar fuera de su alcance".

De lo expuesto puede concluirse que el pensamiento de Carranza respecto a la finalidad del gobierno y el requisito primordial de una Constitución política, tenía una clara ascendencia liberal y estaba vinculado con el sentido de la Constitución de 1857.

El artículo primero de la Constitución de 1917 dice: "*En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán*

restringirse, ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece".

En este artículo podemos observar que ya no se hace referencia a los derechos humanos, sino a las garantías de los individuos.

Al respecto, en un discurso, Macías manifestó: "las constituciones no necesitan declarar cuáles son los derechos; necesitan garantizar de la manera más completa y más absoluta todas las manifestaciones de la libertad. Por eso deben otorgarse las garantías individuales". (37)

Para Joaquín V. González, refiriéndose al caso argentino, dice que los derechos corresponden a todo hombre en su calidad de tal y que la Constitución reconoce, y que las garantías son "todas aquellas seguridades y promesas que ofrece la Constitución al pueblo argentino y a todos los hombres, de que sus derechos generales y especiales han de ser sostenidos y defendidos por las autoridades y por el pueblo mismo". (38)

La declaración de derechos humanos contenida en la Constitución de 1917 es bastante amplia, pues contiene más de

---

(37) *Ibid.* pp. 116-117.

(38) Carpizo, Jorge. *Op. Cit.* pp. 154.

80 principios sobre derechos humanos. Cada una de las garantías individuales establecidas en ella, están seguidas por una obligación, ya sea individual o social.

Los derechos humanos se encuentran conformados por dos declaraciones: "1) la declaración de los derechos del hombre como individuo y 2) la declaración de los derechos del hombre como integrante de un grupo social." (39)

Al respecto, Carpizo hace la siguiente clasificación en su libro La Constitución Mexicana de 1917.

La declaración de derechos del hombre como individuo se divide en tres grandes partes: Los derechos de igualdad, libertad y seguridad jurídica.

En la Constitución de 1917, las garantías de igualdad son a) todo individuo goza de las garantías que otorga la constitución (art. 1), b) prohibición de la esclavitud (art. 2), c) igualdad de derechos sin distinción de razas, sectas, grupos o sexos (art. 3), d) prohibición de títulos de nobleza,

---

(39) Son los derechos que consideran al hombre no en un entorno individual, sino como parte integrante y activa de un grupo social o comunidad, otorgando a los grupos la satisfacción de sus necesidades más apremiantes, como el desarrollo y buen funcionamiento de sus instituciones y el aprovechamiento máximo de sus oportunidades.

prerrogativas y honores hereditarios (art. 12), e) prohibición de fueros (art. 13), y f) prohibición a procesar por leyes privativas o tribunales especiales (art 13).

Las garantías de libertad se dividen en tres grupos: a) Las libertades de la persona humana, b) las libertades de la persona cívica y c) las libertades de la persona social.

Las libertades de la persona humana se subdividen en libertades físicas y libertades del espíritu.

Las libertades de la persona humana en el aspecto físico, son: a) libertad de trabajo (art. 4), b) nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino es por resolución judicial (art. 4), c) nulidad de los pactos contra la dignidad humana (art. 5), d) posesión de armas en el domicilio y su portación en los supuestos que fije la ley (art. 10), e) libertad de locomoción interna y externa del país (art. 11), f) abolición de la pena de muerte salvo en los casos expresamente consignados en la Constitución (art. 22).

Las libertades de la persona humana en el aspecto espiritual, son: a) libertad de pensamiento (art. 6), b) libertad de imprenta (art. 7), c) libertad de conciencia (art.

24), d) libertad de cultos (art. 24), e) libertad de intimidad, que comprende dos aspectos: inviolabilidad de la correspondencia (art. 25) e inviolabilidad del domicilio (art. 16 y 26).

Las garantías de la persona cívica son: a) reunión con fines políticos (art. 9), b) manifestación pública para presentar a la autoridad una petición o una protesta (art. 9), y c) prohibición de extracción de reos políticos (art. 15).

Las garantías de la persona social son: a) la libertad de asociación y reunión (art. 9).

Las garantías de la seguridad jurídica, son: a) derecho de petición (art. 8), b) a toda petición, la autoridad contestará por acuerdo escrito (art. 8), c) irretroactividad de la ley (art. 14), d) privación de derechos solo mediante juicio seguido con las formalidades del proceso (art. 14), e) principio de legalidad (art. 14), f) prohibición de aplicar la analogía y mayoría de razón en los juicios penales (art. 14), g) principio de autoridad competente (art. 16), h) mandamiento judicial escrito, fundado y motivado para ser molestado en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones (art. 16), i) detención sólo con orden judicial (art. 16), j) abolición

de prisión por deudas, prohibición de hacerse justicia por su propia mano, expedita y eficaz administración de justicia (art. 17), k) prisión preventiva sólo por delitos que tengan pena corporal (art. 18), l) garantías del auto de formal prisión (art. 19), m) garantías del acusado en todo proceso criminal (art. 20), n) sólo el ministerio público y la policía judicial pueden perseguir los delitos (art. 21), o) prohibición de penas infamantes y trascendentes art. 22), y p) nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito (art. 23).

**C. SURGIMIENTO DEL AMPARO COMO INSTRUMENTO JURIDICO  
PARA PROTEGER LOS DERECHOS DEL HOMBRE.**

**a) Antecedentes inmediatos del Amparo.**

Una de las preocupaciones más importantes para los legisladores mexicanos era, por un lado, la organización y el funcionamiento del gobierno estatal, y por el otro, otorgar y consagrar las garantías individuales.

El México independiente, siguiendo el modelo francés, como ya se vio, plasmó los derechos del hombre en un cuerpo legal -ley Suprema- inspirándose posteriormente en el sistema inglés y en el norteamericano, con el fin de dotarlo de un medio de preservación que definitivamente fue el juicio de amparo.

No obstante que en la Constitución de Apatzingán se contemplaron los derechos del hombre declarados en algunos de sus preceptos no se brindó algún medio jurídico para que el individuo pudiera hacerlos respetar.

Es muy probable que esta omisión en que incurrieron los constituyentes de 1814, se deba a dos causas, una, el desconocimiento de las instituciones jurídicas semejantes, y dos, a la creencia que ellos sustentaban en el sentido de estimar que la sola inserción de los derechos del hombre en cuerpos legales dotados de supremacía, era suficiente para provocar su respeto por parte de las autoridades, concepción que la realidad se encargó de desmentir palpablemente. (40)

En la Constitución Centralista de 1836 fue creado con facultades desmedidas, el llamado "Supremo Poder Conservador".

---

(40) Burgoa, Ignacio. El Juicio de amparo. Porrúa, Vigésimocuarta edición. México, 1988. pp. 105.

Su principal función fue velar por la conservación del régimen constitucional, el control constitucional que ejercía el citado Poder no era como el ejercido por los Tribunales de la Federación de índole jurisdiccional, sino meramente político y sus resoluciones tenían validez "erga omnes".

Esta facultad controladora del Supremo Poder Conservador ha sido considerada como un antecedente o fundamento histórico del actual juicio de amparo, en razón de que ambos son, en general, medios de protección de un orden jurídico superior, no obstante que en lo específico son distintos.

En el control ejercido por el Supremo Poder Conservador no se encuentran los rasgos generales del juicio de amparo (41), pues como dijimos, las decisiones tomadas por él eran "erga omnes", es decir, con validez absoluta y universal. (42)

Por lo que respecta al poder judicial, la Constitución de 1836 le asignó la facultad de conocer de los reclamos que el agraviado, por una "erronea" calificación de las causas de

---

(41) El Juicio de amparo es un verdadero procedimiento, pues en el concurren los elementos esenciales de un proceso, el actor es la persona física o moral víctima de las violaciones constitucionales previstas por los artículos 101 y 103 de las constituciones de 57 y 17 respectivamente, el demandado es la autoridad responsable y el Juez el órgano encargado de declarar la reparación de las mismas.

(42) Burgoa, Ignacio. Op. Cit. pp. 112.

utilidad pública en los casos de expropiación, podía intentar directamente ante la Suprema Corte o ante los Tribunales Superiores de los departamentos en sus respectivos casos.

Como podemos apreciar la protección que le fue brindada al individuo fue en una esfera excesivamente reducida y únicamente en el ámbito de sus propiedades.

Aunque ya va apareciendo una tendencia jurídica para la creación de un medio protector del régimen constitucional en México, aún no adopta una forma clara y sistemática. Es hasta 1840, con el proyecto de la Constitución Yucateca, cuyo principal autor fue don Manuel Crescencio Rejón, en donde adquirió forma, al crear en ella el medio controlador o conservador del régimen constitucional o amparo, ejercido por el poder judicial, con la gran primicia de que dicho control se hacía extensivo a todo acto anticonstitucional.

A medida que fue evolucionando la figura del amparo, fueron haciéndose más extensos sus alcances, y por ende, fue brindando mayor protección al individuo.

Los lineamientos generales esenciales del juicio de amparo establecidos en las Constituciones de 1857 y 1917 se

encuentran en la obra de Rejón, con la circunstancia ventajosa, como ya dijimos, de que lo hacía precedente contra cualquier violación a cualquier precepto constitucional que se tradujera en un agravio personal. Por esa razón, Rejón le otorgó competencia a la Suprema Corte para conocer de todo juicio de amparo contra actos en perjuicio de los gobernados por el Estado (poder ejecutivo), o leyes de la legislatura (poder legislativo) que entrañara una violación al Código Fundamental. (43)

El sistema de amparo propuesto por Rejón perseguía las siguientes finalidades:

1) Controlar la constitucionalidad de los actos de la legislatura, leyes o decretos, así como los del Gobernador.

2) Controlar la legalidad de los actos del ejecutivo.

3) Proteger las "garantías individuales" o los derechos constitucionales del gobernado contra actos de cualquier autoridad, incluyendo a las judiciales.

---

(43) Ibid. pp. 115.

En los dos primeros casos, el amparo procedía ante la Suprema Corte de Justicia de Yucatán, y en el último, ante los jueces de primera instancia o ante sus superiores jerárquicos.

Dentro del sistema concebido por Rejón en el proyecto de Constitución Yucateca de 1840, el control constitucional ejercido mediante el amparo operaba sobre dos principios que caracterizan a nuestra actual institución, el de iniciativa o instancia de la parte agraviada y el de relatividad de las decisiones respectivas. Ese control era de carácter jurisdiccional.

En el proyecto de Otero, miembro de la minoría de 1842, se daba competencia a la Suprema Corte para conocer de los "reclamos" intentados por los particulares contra actos del poder ejecutivo y el legislativo de los estados, violatorios de las garantías individuales. Puede observarse que jurídicamente hablando, el proyecto de Otero fue inferior al de Rejón, pues en este caso las autoridades responsables sólo podían ser el ejecutivo y legislativo locales, quedando fuera del control jurisdiccional el poder judicial local y los tres poderes federales.

A pesar de ello, Otero realizó la gran innovación de la fórmula jurídica que encierra los efectos de la sentencia recaída en un juicio de amparo, y que implica la característica de un régimen de control jurisdiccional, fórmula que es contenida en la Constitución del 57, y en la vigente, por ello: *"la sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare"*.

La Constitución de 1857 instituye el juicio de amparo, reglamentado por diversas leyes orgánicas que bajo su vigencia se fueron expidiendo. En su artículo 102, estableció el sistema de protección constitucional por vía y por órgano jurisdiccional considerando competentes para conocer de los casos por infracción a la ley fundamental, tanto a los tribunales federales como a los de los Estados, *"previa la garantía de un jurado compuesto de vecinos del distrito respectivo"*, cuyo jurado calificaría el hecho (acto violatorio) de la manera que dispusiera la ley orgánica. Este Jurado fue suprimido al expedirse la Constitución, para atribuir la competencia exclusiva de conocer de todas las controversias que se suscitasen, por leyes o actos de

cualquier autoridad que violaran las garantías individuales o que vulnerasen el régimen federal, a los Tribunales de la Federación, eliminándose así la injerencia de los tribunales de los estados en dicha materia.

La Constitución vigente no considera los derechos del hombre como la base y el objeto de las instituciones sociales, con lo que se apartó de la doctrina individualista, sino que los considera como un conjunto de garantías individuales que el Estado concede a los habitantes de su territorio, considera a los derechos del hombre como fruto de una concesión por parte del orden jurídico del Estado.

**c) Las funciones del amparo.**

En un inicio el objetivo del amparo fue la protección de las garantías individuales frente al Poder Público, posteriormente la protección se hizo extensiva a tutelar el régimen constitucional íntegro, y paulatinamente se viene transformado en una institución sumamente compleja, cuyo ámbito de protección ya no abarca solamente los derechos fundamentales sino que tutela desde las elevadas disposiciones

de la Carta Fundamental hasta los preceptos de un Reglamento Municipal.

Para conocer las finalidades y funciones del amparo es pertinente tener algún concepto que nos permita observar la evolución de las condiciones sociales y su correspondencia jurídica. En ese sentido, primero, habrá de considerarse que el amparo es un medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que las viole (fracción I del art. 103 de la Constitución); que garantiza en favor del particular el sistema competencial existente entre las autoridades federales y las de los estados (fracciones II y III de dicho precepto), y por último, que protege toda la Constitución con vista a la garantía de legalidad consignada en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental, y en función del interés jurídico particular del gobernado. En esas condiciones, el amparo es un medio jurídico de tutela directa de la Constitución y de tutela indirecta de la ley secundaria, preservando, bajo este último aspecto y de manera extraordinaria y definitiva, todo el derecho positivo.

(44)

El juicio de amparo ha sido un medio jurídico de protección o tutela de la Constitucionalidad, y procede contra cualquier acto de gobernador o procedimiento legal o administrativo o que violara la Constitución en agravio del gobernado.

Al respecto, cabe destacar el artículo 103, fracción I, que dice: "*Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:*

*I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales*". De acuerdo con esto el amparo procede por violación a las garantías individuales, es decir, los derechos que son otorgados por la Constitución a los habitantes del país frente a las autoridades, que al estar contemplados dentro de la Ley Fundamental adquieren el rango de Constitucionales.

En las Constituciones de 1857 y 1917 art. 101 y 103, respectivamente, el juicio de amparo no se presenta como un medio de tutela Constitucional integral, pues su objetivo de preservación se encuentra parcializado. Conforme a los citados artículos, el amparo persigue dos finalidades que conciben dos casos específicos de procedencia: a) Cuando por leyes o actos de cualquier autoridad se viole alguna garantía individual

(fracción I); b) Cuando por leyes o actos de autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados (fracciones II y III). De acuerdo al texto de estos preceptos, el amparo no protege el orden constitucional contra cualquier ley o acto que no quede comprendido en alguno de dichos casos.

No obstante, el juicio de amparo tutela la ley fundamental a través de la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional, y no únicamente en los casos específicos a que se refiere el artículo 103, sino en relación con todas sus disposiciones, motivo por el que es considerado como un verdadero control constitucional.

Por otra parte, es importante contemplar que el artículo 14, indirectamente, ha ampliado las funciones del amparo pues consagra la garantía de legalidad en asuntos tanto penales como civiles, respecto de cuyas violaciones es procedente el ejercicio del amparo, según lo establece el artículo 103, fracción I de la Constitución vigente.

Por consiguiente, el amparo no sólo procede en los casos previstos por este precepto sino que su objeto preservado ya se ha extendido a ordenamientos legales de carácter

secundario, lo que se traduce en que los jueces de Distrito, los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte, se han convertido en revisores de los actos de todas las autoridades judiciales que no se hayan ajustado a las leyes aplicadas.

El control de la legalidad que en la materia civil, donde naciera, consiste en la exacta aplicación de la ley dentro del juicio, se extendió a la parte del proceso penal, que estaba desprovisto de garantías directas. Poco a poco el control de la legalidad cubrió, también, la materia administrativa. Su fundamento está en el primer párrafo del artículo 16 expresado del siguiente modo: *"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles, o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento"*. (45)

El artículo 14 consagra la garantía de legalidad en un juicio civil y penal, mientras que el artículo 16 establece las garantías de los particulares frente a la actividad de la administración pública. Con esta nueva función el amparo asumió la encomienda de proceso de lo contencioso-administrativo.

---

(45) Tena Ramírez, Felipe. Antología de Clásicos Mexicanos de los Derechos Humanos. CNDH. Tomo II. México, 1994. pp. 463

En síntesis, el control de legalidad se ha incorporado a la teleología del juicio de amparo, desde que el principio de legalidad inherente a todo régimen de derecho se erigió a la categoría de garantía constitucional, como acontece en México, según el contenido de los artículos 14 y 16 de la Ley Suprema. De ahí que cualquier acto de autoridad, independientemente de la materia en que se emita o del órgano estatal del que provenga, al no ajustarse o al contravenir la ley secundaria que deben normarlo, viola concomitantemente dicha garantía, haciendo procedente el amparo cuyo carácter extraordinario como medio de tutela de la legalidad, en general, se traduce en una interposición que debe promoverse todos los recursos ordinarios o medios de defensa, de los que normativamente disponga el gobernado para obtener la invalidación del acto de autoridad que lo agravie (principio de definitividad). (46)

Este control de legalidad quedó claramente asumido por el juicio de amparo en el artículo 107 de la Constitución, en el que se establece su procedencia contra sentencias definitivas dictadas en asuntos civiles o penales, por violación a leyes sustantivas y procesales que deben regirlos, "cuando sean contrarias a la letra de la ley aplicable al caso, a su

---

(46) Cfr. Burgoa, Ignacio. Op. Cit. pp. 152.

*interpretación jurídica o a los principios generales de derecho, a falta de ley aplicable o cuando comprendan personas, acciones, excepciones o cosas, que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas por omisión o negativa expresa" (art. 158, último párrafo, de la ley de amparo).*

Otra de las funciones más importantes del amparo es proteger la libertad y la integridad de las personas, cuando éstas son afectadas por autoridades que no son judiciales, es decir, administrativas, como la policía y el Ministerio Público. Este amparo es conocido como "amparo de la libertad".

El amparo, igualmente, puede ser utilizado para impugnar decisiones legislativas, siempre y cuando se consideren contrarias a la Constitución Federal, este acto es conocido como "amparo contra leyes".

En el año de 1962 se introdujo un nuevo tipo de proceso en el juicio de amparo, al modificarse el artículo 107, fracción II de la Constitución Federal, para consagrar prerrogativas procesales en beneficio de los campesinos sujetos al régimen de reforma agraria de propiedad social, como son los ejidatarios y comuneros, así como sus respectivos

derechos colectivos. Por el contrario, los propietarios siguen sujetos a los lineamientos del amparo como contencioso administrativo, ya que las autoridades agrarias tienen carácter administrativo federal. (47)

Esta nueva institución puede calificarse como "amparo social agrario", ya que las prerrogativas procesales sólo se aplican a los campesinos sujetos al régimen de la reforma agraria, al considerarse como el sector social más desprotegido pues carecen de un mínimo asesoramiento jurídico.

(48)

En conclusión, aparte de su objetivo original de servir como instrumento jurídico-administrativo protector de las garantías individuales, el amparo ha aumentado sus funciones con el transcurso del tiempo, y las nuevas necesidades del país:

a) Defensor del sistema federal, impidiendo las invasiones de la esfera local y viceversa, cuando la invasión se resuelve en perjuicio del individuo.

---

(47) Cfr. Fix- Zamudio. Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos. CNDH. México, 1993. pp. 495.

(48) Ibid. pp. 496.

b) Defensor de la parte orgánica de la Constitución, cuando la infracción de la misma se traduce en infracción de una garantía individual.

c) Defensor de la correcta aplicación de la ley en los juicios civiles, penales, administrativos y laborales, a través de la garantía individual consignada en el artículo 14 constitucional.

d) Defensor de las garantías individuales que en materia penal consagra directa y expresamente la Constitución.

e) Defensor del particular frente a la administración pública, en proceso sustitutivo del contencioso-administrativo. (49)

A lo largo de este capítulo, pudimos explicar brevemente, como en nuestro país se han dado cambios en la concepción de los derechos humanos, se les fue dotando a los mismos cada vez de mayor importancia, éstos cambios fueron la consecuencia de las diversas necesidades de los grupos sociales que conforman el país.

---

(49) Cfr. Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. pp. 487.

Los derechos humanos fueron dando giros hasta el momento en el que se logró una perfecta declaración de los mismos.

Asimismo, surgieron mecanismos de protección de esos derechos y en el siguiente capítulo haremos referencia de un mecanismo más para defenderlos.

## C A P I T U L O I I

### II. LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS COMO ORGANISMO PROTECTOR DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE EN MEXICO.

#### A. BREVE REFERENCIA DEL OMBUDSMAN

La palabra "Ombudsman", en sueco, significa representante, comisionado, protector, mandatario, comisionado o representante del parlamento; por lo tanto aparece como el protector de los derechos ciudadanos. Se trata de una figura que reconoce excesos por parte de los gobiernos, ya sean éstos expresados a través del abuso de autoridad, negligencia o una deficiente administración de la justicia, y la misma administración pública.

El concepto surge en Suecia, a partir de la Constitución de 1809, que tiene como antecedente una práctica que desde el siglo XVI arranca con la figura del Justitie Kansler, delegado de la Corona, quien se encargó de supervisar la recta aplicación de leyes y reglamentos por parte de la

administración, así como la responsabilidad de informar p  
periódicamente al parlamento del resultado de sus gestiones.

(50) En ese sentido, queda institucionalizada, por primera vez, la figura del Justitie-Ombudsman. Esta entidad que media entre el pueblo y el gobierno es nombrado por el Parlamento con una doble finalidad que aún conserva:

a) Supervisar el funcionamiento de la administración y,

b) defender los derechos públicos subjetivos y legítimos intereses públicos de la ciudadanía frente a la administración. (51)

Este Organismo (Justitie-Ombudsman) es la respuesta a la necesidad de contar con una oficina enteramente independiente del gobierno, que garantice la protección eficaz a los ciudadanos contra actos negativos de la administración pública.

Actualmente el Justitie Kansler tiene la función de controlar la administración del Estado desde el punto de vista legal, actúa como asesor legal del gobierno y representante jurídico de la corona, en nombre de quien vigila y acusa a

---

(50) Madrazo, Jorge. Op. Cit. pp. 49.

(51) Aguilar Cuevas, Magdalena. El Defensor del Ciudadano (Ombudsman). UNAM, CNDH. México, 1991. pp. 23.

funcionarios por la comisión de delitos de incumplimiento del deber o abuso de autoridad.

Una de las principales características y virtudes del Justitie-Ombudsman es que está radicalmente separado del rey, y que guarda una relación cercana con el Parlamento, siendo ésta entidad en nombre de quien actúa y ante quien es responsable. En los informes anuales que presenta el defensor del pueblo se manifiesta su actividad fiscalizadora sobre la administración y la justicia; no obstante, conserva su independencia frente al mismo, la cual resulta indispensable para el mejor ejercicio de sus atribuciones y el logro de sus objetivos.

El Ombudsman debe ser una persona destacada por sus conocimientos legales y su integridad personal, es designado por un período de cuatro años y durante el ejercicio de sus funciones no puede ocupar ningún otro cargo, con lo que se pretende evitar una dependencia indirecta del rey o de la administración.

Su principal deber es vigilar que los tribunales y organismos administrativos observen y apliquen las leyes del país, especialmente las relacionadas con la libertad, la

seguridad y la propiedad de los ciudadanos. Por esta razón, supervisa la actuación de casi todas las autoridades estatales y municipales. Aunque no posee facultades para supervisar las actividades de los miembros del Parlamento ni al Canciller de Justicia, ni a los miembros de la mesa directiva del Banco Central.

La supervisión del Justice- Ombudsman no se restringe a examinar la actuación de un Juez o Tribunal desde una perspectiva formal; ya que si bien es cierto que no puede modificar las decisiones judiciales (52), en principio nada le impide expresar su opinión sobre la resolución como tal; sin embargo, en la práctica se ocupa casi exclusivamente de cuestiones de naturaleza formal.(53)

El Ombudsman no podrá hacer objeto de crítica al Tribunal Supremo y al Tribunal Administrativo Supremo sólo cuando de "forma manifiesta" dicte una sentencia "injusta y contraria a las leyes formales", y a la evidencia de los hechos debidamente establecidos. Lo anterior es una apreciación muy subjetiva pues se debería establecer claramente lo que es "forma manifiesta", además de precisar lo justo y lo injusto

---

(52) Pues se rompería con el principio de la división de poderes.

(53) Aguilar Cuevas, Magdalena. Op. Cit. pp. 27.

para establecer un parámetro y poder tomarlo como punto de referencia.

A pesar de que el Ombudsman no anula ni corrige la decisión del funcionario público, sino únicamente recomienda que la decisión sea rectificadada en uno u otro sentido, lo cual consideramos dentro del conjunto de principios fundamentales del Ombudsman, porque a pesar de ser solamente una recomendación, está interfiriendo en problemas de fondo.

En conclusión, cabe mencionar las características más importantes del Ombudsman en Suecia:

a) Es una Institución colegiada formada por cuatro funcionarios (Ombudsman);

b) Los elige el Parlamento por votación abierta para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos,

c) Deben ser jurisconsultos de probada ciencia y de integridad particular;

d) No pueden desempeñar ningún otro cargo público ni privado;

e) Son independientes del rey y del gobierno;

f) Pueden ser destituidos por el Parlamento cuando pierden la confianza de éste, lo que se logra con mayoría simple;

g) Su conducta es vigilada por un Comité "legal" integrado por miembros del Parlamento;

h) Supervisa a todas las dependencias, organismos estatales y municipales, y al personal que los integra. (54)

Dispone de dos importantes instrumentos para la eficacia de su labor:

- a) El informe anual de su gestión al Parlamento,
- b) La publicidad que se le da a sus actuaciones.

En el primer caso se trata de una exposición detallada de las investigaciones realizadas, resultados y sanciones impuestas, además de sugerencias legislativas.

Por su parte, la publicidad se utiliza como un medio de coacción (aunque no lo es), debido a que las recomendaciones que emiten no son obligatorias y tienen un carácter no

---

(54) Ibid. pp. 28.

vinculatorio (55), pues ningún funcionario desea ver su nombre en este informe.

## **B. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA CNDR**

Esta institución es relativamente nueva en el ámbito del derecho mexicano. Sin embargo, este mecanismo se ha extendido rápidamente en diversos ordenamientos pertenecientes a muy variadas tradiciones jurídicas.

Este instrumento se ha ido introduciendo en innumerables legislaciones, pues responde a una necesidad del estado social de derecho, en el que existe un crecimiento desorbitado de la administración pública.

El crecimiento del estado, la abrumadora complejidad burocrática y el debilitamiento de las posibilidades reales que los individuos tienen de hacer valer y respetar sus derechos, ha provocado, en muchos países, la creación de instrumentos nuevos para la defensa y protección de los

---

(55) Lo que quiere decir que únicamente pueden ser efectuadas si está de por medio la voluntad de la autoridad.

derechos del hombre a través de sus múltiples variantes, como el Ombudsman escandinavo. (56)

El crecimiento desmedido en la población provoca que la administración de justicia sea cada vez más deficiente, pues mientras más gobernados somos, los organos que tienen a su cargo la impartición de la justicia resultan insuficientes para responder adecuadamente a la demanda.

Es por ello que aún y cuando existen diversos medios para la protección de los derechos del hombre, es necesaria la creación de un instrumento que se sume al conjunto de medios de control jurídico, sólo que con un procedimiento menos formal, más simple, lo que trae como consecuencia que el mismo sea más rápido que el resto de los medios de control de la justicia. Aunque no sea el más eficaz como explicaremos en otro apartado.

En México, la figura del Ombudsman (o la más parecida a ella), surge primero a nivel estatal y municipal antes de tener vida en el ámbito de la federación y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

(56) Aguilar Cuevas, Magdalena. Op. Cit. pp. 113.

Como antecedentes del Ombudsman en México pueden mencionarse los siguientes:

a) La Dirección Para la Defensa de los derechos humanos del Estado de Nuevo León (1979).

b) La Procuraduría de Vecinos del municipio de Colima (1983)

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

d) La Procuraduría para la Defensa del Indígena del Estado de Oaxaca (1986).

e) La Procuraduría Social de la Montaña del Estado de Guerrero (1987).

f) La Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes (1988).

g) La Defensoría de los Derechos de los Vecinos del Estado de Querétaro (1988).

h) La Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal. (1989). (57)

Todos estos Organismos sirvieron de alguna forma para dar origen al Ombudsman Mexicano, pues recogieron algunos de los principios más importantes de aquélla institución, obviamente, no con la perfección deseada, pero tomando en cuenta los

---

(57) Cfr. Madrazo, Jorge. Op. Cit. pp. 51-52.

principios más generales del Ombudsman sueco, lo que sirvió como un ensayo para llegar a la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que es en México lo más parecido a la institución original.

El desarrollo de estos organismos protectores de los derechos de los ciudadanos se fue dando paulatinamente, a medida que se tuvo un pleno conocimiento del Ombudsman. Todos ellos representan antecedentes importantes a la reforma del artículo 102, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Pero el antecedente más próximo fue la creación, dentro de la Secretaría de Gobernación, de una Dirección General de Derechos Humanos, encargada de atender reclamaciones de ciudadanos por violaciones a las garantías y prerrogativas fundamentales.

**a) Creación.**

La creación de todas las instituciones mencionadas anteriormente refleja que el gobierno estaba ya consciente de

la necesidad de crear más mecanismos para la protección de los derechos de los individuos, y obviamente la nueva institución tendría que ser más eficaz que las anteriores en cuanto al logro de sus objetivos.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos es el organismo más importante de protección de los derechos humanos en México, y fue creada por acuerdo presidencial del 5 de junio de 1990, como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, pero las necesidades del país, así como el conocimiento que se fue adquiriendo en torno a la institución del Ombudsman, provocaron que el 18 de noviembre de 1991, el presidente de la República enviara un proyecto de reforma para "constitucionalizar" a la Comisión Nacional, por lo cual el 28 de enero de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto en el que se elevó a la Comisión Nacional de Derechos Humanos a rango Constitucional.

Mediante este decreto fue reformado el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El objeto de la reforma consistió en aumentar un apartado B al citado artículo mediante el cual se creó un sistema de protección de los derechos humanos bajo la modalidad de Ombudsman.

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

El referido sistema viene a complementar y enriquecer las garantías que integran la justicia constitucional mexicana, sin suprimir o sustituir ninguna de las ya establecidas por el orden jurídico nacional. De ninguna manera riñe o se opone al juicio de amparo, que es el más importante de los mecanismos de defensa de los derechos humanos. (58)

El artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pasa a ser el apartado A del propio artículo y se adiciona a éste un apartado B para quedar como sigue:

Artículo 102.-

A. La ley Orgánica del Ministerio Público de la federación.....  
.....

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas, autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

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

El Organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados." (59)

Este precepto ordena a los estados la creación de organismos de protección de derechos humanos, claro que dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

No deja discrecionalidad a los cuerpos legislativos respecto a la creación de estos organismos. Están obligados a establecerlos, y ellos son varios: uno con competencia nacional, uno para cada una de las entidades federativas y uno para el Distrito Federal. Es decir, que este mandato refleja, también, un voto en favor del federalismo mexicano. (60)

Tanto los organismos estatales como la Comisión Nacional serán parte del estado mexicano, mas no del gobierno, pero también son representantes de la sociedad, lo que los refuerza en su labor de protección y defensa de los derechos humanos.

---

(59) Decreto del 22 de enero de 1991, por medio del cual es reformado el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo único.

(60) Cfr. Carpizo, Jorge. Derechos Humanos y Ombudsman. CNDH y UNAM. México, 1993. pp. 121.

**b) Funciones**

La Comisión Nacional de Derechos Humanos posee atribuciones más amplias que las tradicionales del modelo escandinavo del Ombudsman, pues además de las relativas a la recepción de quejas y denuncias de violaciones de Derechos Humanos por parte de las autoridades públicas, y de realizar investigaciones, que inclusive puede iniciar de oficio, para formular las recomendaciones correspondientes, la propia Comisión Nacional efectúa labores de estudio, enseñanza, promoción y divulgación de los propios Derechos Humanos, así como el establecimiento de una política nacional materia de respeto y defensa de los propios derechos, que ha incluido el estudio y proposición de reformas legislativas y reglamentarias. (61)

El artículo 15 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, dice: "Las funciones y atribuciones de la Comisión Nacional son las que establece el artículo 6° de su ley".

Asimismo, el último precepto citado establece:

---

(61) Fix-Zamudio, Héctor. Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos. CNDH. México, 1993. pp. 207.

Artículo 6°. La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

I. Recibir quejas de presuntas violaciones a petición de parte o de oficio;

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

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

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

III. Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias (62) y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

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

V. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de Derechos Humanos a que se refiere la

---

(62) mas quiere decir que serán producto de la independencia de su órgano, el que para emitir una recomendación sólo podrá basarse en la fuerza de las evidencias y las convicciones que arrojen las pruebas. No vinculatorias, se refiere a que no existe la posibilidad de que las mismas sean aplicadas y cumplidas si no existe la voluntad de la autoridad o servidor público al que sea dirigida.

fracción anterior, y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta ley;

VI. Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita;

VII. Impulsar la observancia de los Derechos Humanos en el país;

VIII. Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los Derechos Humanos;

IX. Promover el estudio, la enseñanza y la divulgación de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e internacional;

X. Expedir su reglamento interno;

XI. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de Derechos Humanos;

XII. Supervisar el respeto a los Derechos Humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país;

XIII. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de Derechos Humanos;

XV. Las demás que le otorguen la presente ley y otros ordenamientos legales.

Todas estas actividades tienen gran trascendencia, pero la más importante, sin duda alguna, es la clásica que

corresponde a las instituciones inspiradas en el Ombudsman de tutelar los Derechos Humanos por medio de investigaciones de las infracciones a dichos derechos, por parte de autoridades públicas, en especial las de carácter administrativo. Esto tiene por objeto formular recomendaciones a las autoridades, si así procede, mismas que poseen la fuerza del convencimiento ante la opinión pública.

Una de las principales tareas que cumple la Comisión Nacional tiene que ver con el fortalecimiento y la expansión de una cultura de Derechos Humanos. En este sentido, se consideró indispensable colaborar con la secretaría de Educación Pública con el fin de incorporar contenidos sobre Derechos Humanos en sus libros de texto gratuito, en la asignatura de civismo, para los seis niveles de educación básica y los dos primeros de educación media superior. (63)

### **c) Competencia**

La función jurídica que tiene el artículo constitucional mediante el cual fue creada la CNDH, es el de delimitar el

---

(63) Madrazo Jorge. Ob. Cit. pp. 66

contenido de la ley secundaria o reglamentaria del precepto constitucional. Esto se hace posible a partir de dos aspectos: a) positivamente, indicando cual debe ser el ámbito de competencia de la ley; y b) negativamente (incompetencia), indicando expresamente cual no es el ámbito. (64)

El inciso b al que se hizo referencia, es decir, la incompetencia de la CNDH, se estudiará posteriormente, y para explicar la competencia mencionaremos los ámbitos de validez.

El ámbito espacial de validez es la porción del espacio en que un precepto es aplicable; el temporal está constituido por el lapso durante el cual conserva su vigencia; el material, por la materia que regula; y el personal, por los sujetos a quienes obliga. (65)

En el artículo primero de la Ley de la CNDH se establecen todos estos ámbitos. "Esta ley es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional en materia de derechos humanos, respecto de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el país, en los términos establecidos en el apartado B del artículo 102 Constitucional."

---

(64) Rabasa Gamboa, Emilio. Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos en México. CNDH. México, 1992. pp. 5

(65) García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Porrúa. México, 1989. Cuadragésima edición. pp. 80.

La competencia de la Comisión Nacional en cuanto al ámbito espacial lo establece el artículo 3° de la ley citada.

"La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando estas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del poder Judicial de la Federación.

Cuando en un mismo hecho, estuvieren involucrados tanto autoridades y servidores públicos de la Federación, como de las entidades federativas o municipales, la competencia se surtirá en favor de la Comisión Nacional.

Tratándose de presuntas violaciones a los Derechos Humanos en que los hechos se imputen exclusivamente a autoridades o servidores públicos de las entidades federativas o municipios, en principio conocerán los organismos de protección de derechos humanos de la entidad de que se trate, salvo lo dispuesto por el artículo 60 de esta ley.

Asimismo, corresponderá conocer a la Comisión Nacional de Derechos Humanos de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados de la federación, a que se refiere el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

Como podemos observar, este artículo establece la competencia de la Comisión Nacional en cuanto a todos los ámbitos, lo cual es muy importante pues se especifica qué es competente para conocer de violaciones a derechos humanos, pero únicamente cuando ellas son imputadas a autoridades y

servidores públicos, de lo que se infiere que cuando un particular viola un derecho humano de otro particular, el agraviado no puede acudir ante la Comisión Nacional a interponer una queja.

Lo establecido por el segundo párrafo del citado artículo tercero se debe a que la Comisión Nacional no puede delegar responsabilidades a los organismos locales, ya que los mismos no podrán realizar investigaciones respecto de los hechos que le sean imputados a autoridades federales, por el contrario la Comisión Nacional si puede conocer de violaciones a derechos humanos imputadas a autoridades locales.

El tercer párrafo del artículo 17 del reglamento Interno de la CNDH dice:

*"Las quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos por parte de la Procuraduría Agraria, la Procuraduría Federal del Consumidor, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente quedará dentro de la competencia de la Comisión Nacional, cuando sus actos u omisiones puedan ser reputados como de autoridad."*

Cuando se trate de violaciones a las respectivas materias y se trate de la competencia de alguno de los organismos mencionados se remitirá la queja a la que corresponda.

Su competencia es respecto de: violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo y que sean cometidos por una autoridad o servidor público o por agentes sociales, cuya impunidad provenga de la anuencia o la tolerancia de alguna autoridad o servidor público; y en los casos anteriores por negligencia imputable a alguna autoridad o servidor público.

(66)

#### **d) Procedimiento**

La Comisión Nacional puede iniciar el procedimiento para determinar si hay o no violación de derechos humanos de oficio o bien a petición de parte. Aunque lo más frecuente es que las quejas de violación sean presentadas por los mismos agraviados, aunque, también, frecuentemente, las presente cualquier persona que tenga conocimiento de alguna violación de derechos humanos.

Este concepto es amplísimo y supera el formalismo jurídico que exige que quien ocurre a un Tribunal u Organo

---

(66) Aguilar Cuevas, Magdalena. Op. Cit. pp. 138.

Público demuestre tener interés jurídico para ello, o sea, que se encuentra en el supuesto jurídico que señala la norma.

De hecho, todo el procedimiento que se sigue ante la Comisión Nacional es sencillo, informal y ágil, pues se pretende que los asuntos se solucionen lo más rápido posible.

El escrito de queja debe llevar los datos completos del agraviado. La queja puede hacerse por escrito o en casos de emergencia podrá expresarse a través de cualquier medio de comunicación.

La queja debe ser presentada dentro del plazo de un año, a partir de que se hubiera iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios, o de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos. Este plazo no contará cuando se trate de hechos que por su gravedad puedan ser considerados violaciones de lesa humanidad.

El hecho de que un agraviado presente una queja no significa que perderá el ejercicio de otros derechos y medios de defensa, no suspenderán ni interrumpirá sus plazos preclusivos, de prescripción o caducidad.

Si la instancia es inadmisibile por ser improcedente o infundada, será rechazada pero se proporcionará orientación al reclamante, para que acuda a la autoridad que le compete conocer del asunto. De cualquier forma, aun en este caso, la Comisión Nacional de Derechos Humanos coadyuva a la solución de problemas ciudadanos, canalizándolos con las entidades competentes a las que, en muchas ocasiones, se les solicita un balance de su gestoría.

Cuando la instancia es admitida, se hace del conocimiento de las autoridades presuntamente responsables, asimismo, se les solicita un informe sobre los actos constitutivos de la queja, el cual deberán remitir dentro de un plazo máximo de 15 días.

También la Comisión Nacional podrá ponerse en contacto con la autoridad presuntamente responsable para tratar de llegar a una conciliación entre ésta y el quejoso, mediante un procedimiento llamado "amigable composición". Es un procedimiento más ágil y se pretende que la autoridad reivindique al quejoso en la violación sufrida a sus derechos humanos. Por supuesto que esto no es posible en todos los casos.

De lograrse una solución satisfactoria en este procedimiento, se envía el expediente al archivo, pero podrá reabrirse si los quejosos manifiestan que la autoridad no ha cumplido con el compromiso adquirido en dicho procedimiento en un plazo de 90 días.

Todas las pruebas presentadas tanto por los quejosos como por las autoridades a las que se le imputen las violaciones serán valoradas tomando en cuenta principios de lógica, experiencia y legalidad, para crear una convicción sobre los hechos materia de la queja.

Al respecto el artículo 42 de la ley de la Comisión Nacional dice: *"Las conclusiones del expediente, serán la base de las recomendaciones, estarán fundamentadas exclusivamente en la documentación y pruebas que obren en el propio expediente"*.

Cuando la investigación sea concluida, se formulará un proyecto de recomendación o un oficio de No Responsabilidad en los que deberán ser analizados los hechos, los argumentos y pruebas así como los elementos de convicción y todas las diligencias practicadas.

La recomendación señalará las medidas procedentes para la restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, y en caso de que proceda, la reparación de los daños y perjuicios ocasionados.

El oficio de No Responsabilidad será dictado en caso de no acreditarse violación a derechos humanos.

Es un procedimiento informal, en el que se pretende tener contacto directo con el quejoso, además de otorgarle todas las facilidades para que presente la queja, como puede ser un interprete en caso de no saber hablar español, poner a su disposición formularios que faciliten el trámite, o la presentación de las quejas oralmente en caso de no saber escribir y leer o sean menores de edad.

#### **C. LIMITACIONES CONSTITUCIONALES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

Acerca de la incompetencia electoral, laboral y jurisdiccional, estudiosos respetables afirmaron que estos apartados sí constitufan derechos humanos, por lo que

consideraban erroneo excluirlos de la competencia de la CNDH. Estamos de acuerdo en que estos rubros constituyen derechos humanos pero explicaremos las razones por las cuales deben quedar fuera de la competencia de este Organismo.

Al legislar un precepto constitucional, el Congreso en funciones de Constituyente Permanente, necesariamente, debe tomar en cuenta todo el conjunto constitucional. No puede ser incertado un precepto desconociendo los demás que están vigentes, a riesgo de crear contradicciones, superposiciones o repeticiones jurídicas en un mismo cuerpo constitucional. (67)

Quando fue legislado el párrafo B del artículo 102, ya estaban integrados en el texto de la Constitución los artículos 41, párrafo 11, que se refiere a jurisdicción electoral, 123, apartado A, fracción XX, y apartado B, fracción XII; sobre jurisdicción laboral, el artículo 94 que establece la competencia del poder judicial; y en particular, el artículo 97 sobre violaciones a garantías individuales cometidas por un juez.

Si no se hubiera limitado la competencia de la CNDH existirían dos organismos distintos para conocer de materias

---

(67) Rabasa Gamboa, Emilio. Op. Cit. pp. 6

iguales; y de ser así, ¿cuál de las dos resoluciones tendría validez?.

Para evitar que esto sucediera, se tendrían que reformar todos esos artículos constitucionales, quitándoles a estos órganos (Tribunal Autónomo electoral, Juntas de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Poder Judicial) esa competencia, para otorgársela a la CNDH y luego ajustar también todas las leyes reglamentarias de los mismos. Lo más factible, si es que observamos que los órganos mencionados no funcionan de acuerdo a las demandas del país, es reformarlos y perfeccionarlos y no crear otro organismo que tuviera su misma competencia.

**a) Los casos de naturaleza laboral**

En la exposición de motivos de la iniciativa del decreto que adiciona el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República expresó la incompetencia de los organismos de Derechos Humanos, en las materias electoral, laboral y de análisis jurisdiccional.

"El acotamiento de competencia del que derivan las excepciones mencionadas, obedece a las siguientes razones:

En lo que toca a conflictos laborales, debe tenerse presente que se trata de controversias entre particulares; esto es, no se da la posibilidad de que una autoridad o un servidor público atente contra los derechos humanos de alguna de las partes. Ahora bien, aun cuando alguna de las partes fuese el propio estado, éste no estaría actuando como tal sino como patrón. Es por ello, que estos asuntos tampoco deben corresponder a su competencia. Lo contrario significaría que estos organismos duplicaran las funciones propias de las Juntas Laborales." (68)

Fue entonces como el segundo párrafo del apartado B del artículo 102, de la Constitución prohibió que los organismos protectores de derechos humanos fueran competentes cuando se tratara de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

Obviamente que la Ley Reglamentaria del artículo no podía establecer disposiciones contrarias a las establecidas en la carta magna, y por consiguiente hizo la misma prohibición en el artículo 7º, fracción III que dice: "La Comisión Nacional no podrá conocer de los asuntos relativos a:

... III. Conflictos de carácter laboral."

---

(68) Adiciones y Reformas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1990-1992. Secretaría de Gobernación. pp. 93

Al respecto el artículo 20 del reglamento Interno de la Comisión Nacional establece: "Para efecto de lo dispuesto por el artículo 7°, fracción III, de la ley, se entiende por conflictos laborales los suscitados entre un patrón o varios y uno o más trabajadores, incluso cuando el patrón sea una autoridad o dependencia federal, estatal o municipal."

La afirmación que existe en la exposición de motivos a que se hizo alusión, respecto a que aún y cuando el patrón fuera el Estado, se debe a que cuando un trabajador al servicio del Estado acude ante el Tribunal a demandar de su patrón (el Estado) alguna prestación, ambos se encuentran en un plano de igualdad.

Las razones: a) en conflictos laborales no interviene una autoridad o servidor público, por lo tanto, no existe violación a los derechos humanos; y b) no es posible sustituir a la Junta Federal y a las Locales de Conciliación y Arbitraje ni a los Tribunales Colegiados de Circuito.

No obstante, la Comisión Nacional sí puede conocer de asuntos laborales en los cuales intervenga una autoridad administrativa con ese carácter, y exista presunta violación a derechos humanos. Asimismo, podrá conocer cuando se presente

alguna irregularidad dentro del procedimiento que se está substanciado ante alguna Junta.

**b) Los casos de naturaleza electoral**

Al respecto la citada exposición de motivos dice:

*"En el aspecto electoral, a que estas instituciones deben mantenerse al margen del debate político. De intervenir en él, correrían el riesgo de verse involucrados en las controversias de esta índole que invariablemente están dotados de un contenido y orientación propios de las corrientes y agrupaciones políticas actuantes en la sociedad. Ello debilitaría su autoridad y podría afectar su necesaria imparcialidad."* (69)

Esta incompetencia quedó establecida en la fracción I, del artículo 7°, de la Ley.

De conocer de este aspecto, rompería con uno de los principios del Ombudsman que es el de ser un órgano apolítico y apartidista, además de que su autoridad moral se vería lesionada si se le involucrara en este tipo de conflictos.

---

(69) Ibid. pp. 93

"Las pasiones políticas pueden envolver en tal forma al Ombudsman que podrían debilitarlo y lo impedirían a cumplir sus funciones para las que primordialmente fue creado: proteger y defender la vida de las personas, libertad, dignidad, y seguridad jurídica." (70)

No tiene competencia en la calificación de elecciones pues esa es tarea de los órganos jurisdiccionales, sin embargo, puede conocer cuando exista una violación a las garantías individuales establecidas en la Constitución, cuando las mismas fuesen cometidas dentro de los procesos comiciales, siempre y cuando sean antes de que los organismos competentes emitan su resolución definitiva.

Porque cuando ya existe dicha resolución expedida por quien es la última instancia de decisión en esos casos, cuestionarla implicaría objetar la legitimidad del funcionario en cuestión, sin que exista una instancia jurídica que pueda intervenir, lo que provocaría un problema político.

**c) Los casos de naturaleza ecológica.**

---

(70) Carpizo, Jorge. Derechos Humanos y Ombudsman. Op. Cit. pp. 24

Esta limitación no se encuentra establecida en la constitución, ni tampoco en el artículo 7° de la Ley de la CNDH que es el que marca la incompetencia del Organismo.

Sin embargo, el segundo párrafo del artículo 17 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional dice:

*"Las quejas por presuntas violaciones a los Derechos humanos por parte de la Procuraduría Agraria, la Procuraduría Federal del Consumidor y La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente quedarán dentro de la competencia de la Comisión Nacional, cuando sus actos u omisiones puedan ser reputados como de autoridad."*

Artículo 24.- *"Cuando la Comisión Nacional reciba una queja en materia ecológica, la remitirá sin demora a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, para que se le otorgue el tratamiento que corresponda. En este caso, el quejoso recibirá el correspondiente acuse de recibo de sus escrito de queja, pero la instancia no será admitida, debiéndose informar al propio quejoso de la remisión de su documento a la Procuraduría aludida."*

Esta materia quedó fuera de la competencia de la Comisión Nacional no por razones jurídicas como las anteriores sino por que este Organismo no podría darle un tratamiento adecuado a dichas quejas.

Sin embargo, el artículo 25 del Reglamento Interno de la CNDH establece:

"La Comisión Nacional tendrá competencia para conocer en segunda instancia de quejas en materia ecológica en los casos siguientes:

I. Cuando se trate de quejas por deficiencias, errores u omisiones en los que hubiera podido incurrir en la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el tratamiento de un problema o por el contenido de su recomendación.

II. Que el quejoso haya planteado originalmente el problema ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y ésta haya pronunciado una recomendación que no haya sido cumplida debidamente por la autoridad a la que fue dirigida;

III. Que la queja no implique que la Comisión Nacional se pronuncie sobre aspectos técnicos o científicos;

IV. Que la queja se refiera a hechos concretos en los que se haya visto afectada una comunidad y no una persona en particular."

En la fracción primera de este artículo se establece la competencia de la Comisión Nacional contra actos que puedan ser reputados como de autoridad.

En la fracción II trata a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente como si fuera una Comisión Estatal de Derechos Humanos, pues conocerá en dicho caso como si fuera un recurso de impugnación.

Según lo establece el artículo 26 del Reglamento Interno, en los dos casos anteriores, únicamente el quejoso ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente puede acudir en segunda instancia ante la Comisión Nacional.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos se encuentra impedida para conocer de casos en materia ecológica porque carece de los conocimientos técnicos y científicos necesarios para el delicado tratamiento de los asuntos de esa naturaleza.

#### d) Los casos de naturaleza Jurisdiccional

Respecto a la incompetencia para conocer de asuntos jurisdiccionales, la multicitada exposición de motivos estableció:

*"Por lo que hace a las cuestiones jurisdiccionales, la razón es que debe respetarse estrictamente la independencia del Poder Judicial Federal como la mayor garantía de la vigencia de nuestro Estado de Derecho. Las instituciones de derechos humanos, reiteramos no pueden suplir o sustituir en modo alguno a los órganos encargados de la impartición de justicia en cualquiera de sus respectivas jurisdicciones."* (71)

---

(71) Adiciones y Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, 1990-1992. Secretaría de Gobernación. pp. 93.

Y entonces, el artículo 7° en su fracción II, estableció la incompetencia de la Comisión Nacional para conocer de resoluciones de carácter jurisdiccional.

Para no dejar duda de lo que son las resoluciones de carácter jurisdiccional, el artículo 19 del Reglamento Interno estableció que se entiende por las mismas lo siguiente:

*"I. Las sentencias o laudos definitivos que concluyen la instancia;*

*II. Las sentencias interlocutorias que se emitan durante el proceso;*

*III. Los autos y acuerdos dictados por el Juez o por el personal del Juzgado o Tribunal para cuya expedición se haya realizado una valoración y determinación jurídica o legal;*

*IV. En materia administrativa, los análogos a los señalados en las fracciones anteriores."*

Esta razón de incompetencia se debe a que es necesario respetar la independencia del Poder Judicial Federal, las instituciones de Derechos humanos no pueden suplir o sustituir los órganos encargados de la administración de justicia. Además, no debe hacerse una revaloración de las circunstancias que ya lo fueron por el Juez encargado del asunto, pues de hacerlo restaría credibilidad a la impartición de justicia.

Si la Comisión Nacional fuera competente para conocer de aspectos de carácter jurisdiccional se rompería con el principio de división de poderes que distribuye las diversas atribuciones, y cuyo objetivo principal es evitar la concentración del poder en un solo órgano, y lograr la colaboración entre los tres.

No podría irse en contra de nuestra Carta Magna que en el artículo 49 establece:

*"El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*

*No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositar el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al ejecutivo de la unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el artículo 131, se otorgarán facultades para legislar."*

Al respecto, el Poder Judicial de la Federación está depositado, según el artículo 94 de la Ley Fundamental, en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito.

Además, siempre existe una última instancia de decisión encargada de revisar los fallos de la instancia de jerarquía inferior. Cada caso necesita una solución definitiva, no

pueden estar indefinidamente pendientes, y esta decisión corresponde al Juez.

La Comisión Nacional no puede vulnerar ni invadir la independencia ni la competencia del Poder Judicial.

Estas causas de incompetencia no fueron establecidas porque en esas materias no existan violaciones a Derechos Humanos, sino porque para cada materia, existe ya un organismo encargado de conocer de sus asuntos respectivos.

#### **D. COMPARACION ENTRE EL JUICIO DE AMPARO Y EL PROCEDIMIENTO DE LA CNDE.**

Para realizar una comparación entre ambos procedimientos, debemos explicar el procedimiento del juicio de amparo, pues con anterioridad fue analizado el de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En nuestra legislación hay dos clases de amparo: el directo y el indirecto. Nos encontramos ante la necesidad de explicar ambos ya que los mismos son diferentes entre sí.

**AMPARO INDIRECTO .**

Es aquel del cual conocen los jueces de Distrito en primera instancia, por decirlo de algún modo, y la Suprema Corte de Justicia o los Tribunales Colegiados de Circuito, a través del recurso de revisión que se interpone en contra de las resoluciones dictadas por los jueces de Distrito, en segunda instancia.

La fracción VII del artículo 107 de la Constitución establece de forma general la procedencia y el procedimiento de este amparo:

*"El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio, o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en el que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;"*

Asimismo, en la fracción VIII del artículo citado se establece que contra las sentencias pronunciadas en amparo por los jueces de Distrito, procede el recurso de revisión del cual conocerá la Suprema Corte de Justicia.

A pesar de que en las fracciones mencionadas quedó establecida la procedencia y la tramitación del juicio de amparo indirecto, sólo contuvieron las directrices generales por lo que la ley reglamentaria de este artículo tuvo que ser más específica.

Al respecto, el artículo 114 de la ley de Amparo dice:

*"El amparo se pedirá ante el Juez de Distrito:*

*I. Contra leyes federales y locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos, o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso.*

*II. Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.*

*En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud*

de estas últimas, hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia;

III. Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.

Si se trata de actos de ejecución de sentencia sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso.

Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruében;

IV. Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación.

V. Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercera;

VI. Contra leyes o actos de autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo 1° de esta ley."

Artículo 115.- "Salvo los casos a que se refiere la fracción V del artículo anterior, el juicio de amparo sólo podrá promoverse contra resoluciones judiciales del orden civil, cuando la resolución reclamada sea contraria a la ley aplicable al caso o a su interpretación judicial".

Ahora bien, explicaremos lo que es un procedimiento, para después establecer el que debe seguirse en el amparo indirecto.

El procedimiento o proceso judicial son una serie de actos realizados por los sujetos que intervienen en la relación jurídica (actor, demandado y Juez), que tienen un fin común: obtener o realizar la declaración concreta de ley en el caso particular de que se trate, a favor o en contra de cualquiera de las pretensiones perseguidas por las partes.

Aplicando este concepto general al juicio de amparo diríamos: Así el procedimiento en el juicio de amparo (directo o indirecto) implica una serie o sucesión ordenada de actos jurídicos realizados por el quejoso, autoridad responsable, tercero perjudicado, Ministerio Público Federal y Organo Jurisdiccional de control, tendientes a lograr un fin común consistente en una sentencia o resolución definitiva en la que se otorgue o niegue la protección Federal o se sobresea el juicio." (72)

La tramitación de un juicio de amparo indirecto es iniciada con la demanda, la cual encierra la petición concreta para alcanzar el objetivo primordial: la protección de la Justicia Federal.

Los requisitos que debe contener son:

---

(72) Burgoa, Ignacio. Op. Cit. pp. 645

- Nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre;

- La autoridad o autoridades responsables;

- La ley o acto que de cada autoridad se reclame; el quejoso debe manifestar, bajo protesta de decir verdad, los hechos o abstenciones que le constan y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación;

- Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que se estimen violadas; (artículo 116 de la Ley de Amparo).

En principio la demanda debe ser formulada por escrito, sin embargo, existen excepciones cuando los actos reclamados consisten en peligro de privación de la vida, ataques a la vida personal fuera de procedimiento judicial, deportación, destierro, o en alguno de los hechos prohibidos por el artículo 22 Constitucional, casos en los que podrá formularse en comparecencia (artículo 117 de la ley de amparo).

En estos casos la petición podrá realizarse mediante telégrafo, pero la misma deberá ser ratificada por escrito,

dentro de los tres días siguientes a su presentación por telégrafo (artículo 118 de la ley de amparo).

De no hacerlo, se tendrá por no interpuesta dicha demanda.

A la demanda, que como ya se indicó es el acto que inicia la tramitación del juicio de amparo, recae un proveído que emana del juez de Distrito, a dicho auto suele darsele el nombre de "auto de admisión" y el mismo puede revestir tres especies diferentes: que acepte o admita la demanda, que la deseche o que mande aclarar la misma.

El primero de ellos es dictado en caso de que el juez de Distrito no encuentre motivo alguno de improcedencia, es decir, que reúna los requisitos establecidos en el artículo 116 de la ley de amparo, o que en su caso los mismos hayan sido subsanados. En cuyo caso la demanda será aceptada y en el mismo auto se pedirá informe justificado a las autoridades responsables, igualmente, se le hará saber al tercero perjudicado la existencia de la demanda y se señalará día y hora para la celebración de la audiencia a más tardar en el término de 30 días (artículo 147 de la ley de amparo).

El segundo de ellos, es dictado cuando existen elementos claros de improcedencia.

El último se dicta en caso de que en la demanda se encuentre alguna irregularidad, es decir, una omisión de alguno de los requisitos o si no fuera expresado con precisión el acto reclamado, casos en los que el Juez prevendrá al promovente para que llene los requisitos faltantes. (artículo 146 de la ley de amparo).

Posteriormente, se realiza la audiencia constitucional que *"es un acto procesal, un momento que tiene lugar dentro del procedimiento, en el cual se ofrecen y desahogan las pruebas aducidas por las partes (oralidad), se formulan por éstas los alegatos en apoyo de sus respectivas pretensiones, y se dicta el fallo correspondiente por el órgano de control que resuelve el juicio de amparo en el fondo, que soluciona la cuestión constitucional suscitada o que decreta el sobreseimiento del mismo."* (73)

Esta audiencia consta de tres periodos, el probatorio, en el cual es admisible toda clase de pruebas, excepto la de posiciones y las que fuesen contra la moral o contra el derecho (artículo 150 de la ley de amparo).

En el período de alegatos las partes formulan sus alegaciones. El artículo 115 en su primer párrafo establece

---

(73) Ibid. pp. 666

que los mismos deben producirse por escrito, sin embargo, en los casos en que se trate de "actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación o destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal" podrán realizarse verbalmente (2° párrafo del referido artículo).

Una vez concluidos los dos períodos anteriores tiene lugar el último período de la audiencia, que es la pronunciación del fallo o sentencia constitucional.

A grosso modo, es ésta la procedencia y el procedimiento del juicio de amparo indirecto.

Ahora explicaremos, también dando un panorama general, el juicio de amparo directo.

#### A M P A R O D I R E C T O .

Este es el que se sigue ante los Tribunales Colegiados de Circuito, en única instancia, y en contra de cuyas resoluciones no procede ningún recurso.

El amparo directo procede contra sentencias definitivas civiles, penales, administrativas o laudos arbitrales definitivos, según lo establecen los artículos 107 constitucional, fracciones V y VI y 158 de la Ley de Amparo.

El último artículo citado establece:

*"El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicadas.*

*Para los efectos de este artículo, sólo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a los principios generales de derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa..."*

La demanda en este amparo deberá ser formulada por escrito y en la misma debe expresarse:

Además de los tres primeros requisitos necesarios en la demanda de amparo indirecto:

- La sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiese puesto fin al juicio, constitutivo del acto o de los actos reclamados; y si se reclaman violaciones a las leyes del procedimiento deben precisar la parte del mismo en la cual fue cometida la violación y el motivo por el que se dejó sin defensa al agraviado.

- La fecha en que haya sido notificada la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiese puesto fin al juicio, o la fecha en que se haya tenido conocimiento de la resolución recurrida.

- Los preceptos constitucionales cuya violación se reclame y el concepto de la misma violación;

- La ley que se considere aplicada inexactamente o la que se omitió aplicar. (artículo 166 de la ley de amparo)

El artículo 163 en su primer parte dice: "La demanda de amparo contra una sentencia definitiva, laudo o resolución que

*ponga fin al juicio dictado por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, deberá presentarse por conducto de la autoridad responsable que la emitió..."*

La autoridad responsable, una vez recibida la demanda, emplazará a las partes para que, dentro de un término máximo de diez días, comparezcan ante el Tribunal Colegiado de Circuito a defender sus derechos (artículo 167 de la ley de amparo).

Una vez que la autoridad responsable cumpla con lo anterior, remitirá la demanda y copia de la misma para el Ministerio Público Federal y los autos originales al Tribunal Colegiado de Circuito, dentro del término de tres días. Rindiendo al mismo tiempo su informe justificado (Primer párrafo del artículo 169 de la ley de amparo).

Examinada la demanda por el Tribunal Colegiado de Circuito y encontrando motivos de improcedencia, será desechada de plano, y comunicada dicha resolución a la autoridad responsable ( artículo 177).

En caso de existir en la misma alguna irregularidad, el Tribunal dará al promovente un término que no exceda de cinco

días, para que sean subsanadas las omisiones o corregidos los defectos (artículo 178).

Si en la demanda no se encuentra deficiencia alguna, o si las mismas fueron subsanadas, la misma será admitida lo cual se notificará a las partes. Entre las cuales se encuentra el Ministerio Público Federal, el cual tiene el derecho "de solicitar los autos para formular pedimento", debiéndolos devolver "dentro del término de diez días, contados a partir de la fecha en que los haya recibido" (artículo 181).

En el artículo 182 se establece la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia pueda ejercitar la facultad de atracción que está contenida en el párrafo final de la fracción V del artículo 107 constitucional, para conocer de un amparo directo que originalmente correspondería resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito.

De acuerdo con el artículo 184 de la ley de Amparo, los Tribunales Colegiados de Circuito deben observar ciertas reglas para la resolución de los asuntos que tengan en revisión o en amparo directo:

*"I. El Presidente turnará el expediente dentro del término de cinco días al Magistrado relator que corresponda, a efecto de que formule por escrito, el*

proyecto de resolución redactado en forma de sentencia, y

II. El auto por virtud del cual se turne el expediente al magistrado relator tendrá efectos de citación para sentencia, la que se pronunciará, sin discusión pública, dentro de los quince días siguientes, por unanimidad o mayoría de votos."

Cuando la Suprema Corte de Justicia atraiga un amparo directo, y después de hacer el estudio correspondiente del mismo, el Presidente de la sala citará para la audiencia en la que se discutirá y resolverá el asunto, dentro del término de diez días contados a partir del siguiente al en que se haya distribuido el proyecto formulado por el ministro relator. (primer párrafo del artículo 185).

El día señalado para celebrarse la audiencia, el secretario dará cuenta del proyecto de resolución a que se refiere el artículo 182, leerá las constancias que señalen los ministros y el asunto será puesto a discusión. Una vez debatido el mismo se procederá a la votación y después, el Presidente hará la correspondiente declaración. (artículo 186 de la ley de amparo).

Cabe mencionar lo establecido por el artículo 182 a que se hace referencia en el párrafo anterior, que en la parte conducente dice:

"Una vez decidido que la Suprema Corte de Justicia se aboca al conocimiento del amparo directo respectivo, se mandará turnar el expediente, dentro del término de diez días, al ministro relator que corresponda a efecto de que formule por escrito, dentro de los treinta días siguientes, el proyecto de resolución relatada en forma de sentencia; se pasará copia de dicho proyecto a los demás ministros, quedando los autos a su disposición, para su estudio, en la secretaría."

Creímos pertinente esta aclaración para ampliar la explicación del artículo 186.

El artículo 188 dice que si el proyecto del magistrado relator es aprobado sin ninguna adición ni reforma, se tomará como sentencia definitiva y la misma será firmada dentro de los cinco días siguientes.

En caso de no ser aprobado, se designará a uno de los de la mayoría para que redacte la sentencia, debiendo quedar firmada dentro del término de quince días.

La sentencia dictada por la Suprema Corte o por los Tribunales Colegiados de Circuito, no comprenderán más cuestiones que las propuestas en la demanda y debe expresarse en las proposiciones resolutivas el acto o actos contra los que se haya concedido el amparo.

Una vez establecidos a grandes rasgos los procedimientos seguidos en ambos amparos, podremos realizar una comparación entre éstos y el procedimiento seguido ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

**a) Diferencias.**

Entre estos procedimientos existen un sinnúmero de diferencias, las que pueden deducirse de la simple lectura de los incisos anteriores en los que ambos fueron explicados; otra causa por la que no estableceremos dichas diferencias es que, en realidad consideramos que no tienen tanta importancia como lo tienen los resultados que en cada uno de ellos se obtienen.

En este sentido, iniciaremos diciendo que la primer diferencia entre ellos es que cada uno tiene a su cargo la tutela de diferentes cuestiones, es decir, el juicio de amparo se encarga de tutelar las garantías individuales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Ombudsman mexicano se encarga de tutelar los derechos

humanos, que aunque aquéllas se encuentran dentro de éstos, no son lo mismo.

Las garantías individuales "son los derechos o libertades fundamentales que encarnan la dignidad de la persona humana y que nuestra Constitución reconoce a todos los individuos en el artículo 1° constitucional" (74) mientras que los derechos humanos son "un conjunto de prerrogativas y facultades inherentes al hombre, que por su importancia se tornan indispensables para su existencia" (75) , y derechos del hombre son "los que corresponden al hombre, por ser tal, y se consideran como fundamentales e innatos, connaturales, como nacidos con el mismo sujeto. Son anteriores y superiores al Estado". (76)

Partiendo de este principio, se derivan otras importantes diferencias:

En el juicio de amparo, el órgano jurisdiccional emite, para concluir el asunto, una sentencia que es "la resolución que pronuncia el Juez o Tribunal para resolver el fondo del

---

(74) Soto Alvarez, Clemente. Selección de términos jurídicos. LIMUSA. México, 1981. pp.139

(75) Comisión Nacional de Derechos Humanos. Los Derechos Humanos de los Mexicanos. Un estudio comparativo. CNDH. México, 1991. pp. 14

(76) Soto Alvarez, Clemente. Op. Cit. pp. 101.

litigio, conflicto o controversia, lo que significa la terminación normal del proceso" (77). El objeto principal de la sentencia en un juicio de amparo es negar u otorgar la protección de la justicia federal al quejoso, por lo cual tiene un carácter obligatorio. El principio de obligatoriedad, del que están revestidos los fallos constitucionales, son altamente saludables para la eficacia del juicio de amparo, pues de no existir la protección federal podría eludirse.

El artículo 80 establece: "la sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija."

El cumplimiento de las sentencias cuando éstas conceden la protección de la justicia federal, es decir, que condenan a la autoridad o autoridades responsables a realizar una prestación, consistente en reparar el agravio inferido,

---

(77) Diccionario Jurídico Mexicano. Porrúa, UNAM. México, 1988. pp. 2891.

restituyendo al quejoso en el goce y disfrute de la garantía constitucional violada, varía de acuerdo con los factores específicos y circunstanciales, de cada caso en particular.

(78)

En principio, las sentencias, de acuerdo con el principio de relatividad, sólo producen efectos en relación con las autoridades responsables, es decir, con aquéllas que fueron parte en el juicio constitucional. No obstante, del artículo 107 de la ley de amparo, se desprende que las mismas no sólo deben ser cumplidas por las autoridades que hayan figurado como responsables en el juicio de garantías respectivo, sino por cualquier otra que deba intervenir en su acatamiento.

En el amparo, cuando existe una sentencia y la misma no es cumplida, existen verdaderas sanciones o medios de coacción para que se cumpla, y en caso contrario, la autoridad responsable podrá ser separada de su cargo y consignada al Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal correspondiente.

Por otro lado, las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como su nombre lo dice,

---

(78) Burgoa, Ignacio. Op. Cit. pp. 543-544

son sólo recomendaciones, o en su caso acuerdos de no responsabilidad.

A pesar de que en las recomendaciones pueden señalarse las medidas procedentes para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, y si así procede, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado, éstas no tienen carácter imperativo para la autoridad o servidor público al que fue dirigida; y en consecuencia, no puede por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia (artículo 46 de la ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos).

El cumplimiento de las recomendaciones depende de que la autoridad la acepte o no, lo que de ninguna forma sucede con las sentencias emitidas en un juicio de amparo.

Aunque se dice que la Comisión Nacional cuenta con un gran elemento para el cumplimiento de las mismas que es la publicidad, consideramos que por sí misma no constituye un medio de coacción; puede ser un medio de presión para la autoridad responsable, pero de ningún modo la obliga, a cumplir con la recomendación de la CNDH.

Estas son las principales consideraciones que establecen el abismo entre el juicio de amparo y el ombudsman, es decir la efectividad que el uno y el otro tienen.

**b) Semejanzas**

Existen algunas similitudes en ambos procedimientos, como lo son:

1. Que ambos protegen a los quejosos de violaciones por parte de autoridades o servidores públicos.
2. En ambos procedimientos se le solicita un informe a las autoridades responsables, y en caso de no recibirlo se tienen por ciertos los hechos materia de la queja, salvo prueba en contrario.
3. Para resolver el problema se toman en cuenta las pruebas, mismas que son valoradas de acuerdo a principios de lógica, experiencia y legalidad.

4. Las resoluciones tomadas, únicamente se ocuparán de los individuos que hubiesen solicitado la intervención, sin hacer declaraciones generales, y las mismas no podrán, por analogía, ser aplicadas a otros casos.

Pero una vez establecidas las anteriores diferencias, no importa cuantas semejanzas existan entre los dos, pues las diferencias son determinantes.

## C A P I T U L O   I I I

### III. PROPUESTA DE UN MODELO DE COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS DE MEXICO.

#### a) El problema de la autonomía.

Existen diversos criterios, respecto a la autonomía de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, quienes afirman que realmente es un organismo autónomo e independiente, y por otro lado, hay quienes cuestionan esa autonomía basándose en diversas argumentaciones. Antes de abordar las diversas opiniones que hay en cuanto a este tema, haremos una consideración personal al respecto.

El artículo 2° de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos establece que la CNDH es un organismo "descentralizado". Descentralización significa: "transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo." (79). Es decir, es una

---

(79) Diccionario Jurídico Mexicano. UNAM, Porrúa. Quinta edición. México, 1982. pp. 1084-1085.

forma de organización adoptada por la administración pública para desarrollar actividades que le competen al Estado o que son de interés general, lo que se logra a través de la creación de organismos destinados a realizar esas funciones específicas. Esos organismos están dotados de personalidad jurídica y de patrimonio propios.

*"Descentralizar en sentido jurídico-administrativo; es la acción por la cual el estado atribuye funciones y transfiere medios a otras personas jurídicas." (80)*

De acuerdo con Serra Rojas, descentralizar no significa independizar sino más bien disminuir la jerarquía administrativa, por lo cual el Poder Central conserva facultades limitadas de vigilancia y control sobre el organismo descentralizado.

Esto es definitivamente cierto en el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pues mediante la obligación que tiene el Presidente de la CNDH de rendir un informe anual de actividades al titular del Poder Ejecutivo y al Congreso de la Unión, se ejerce cierta vigilancia y control en cuanto al funcionamiento del Ombudsman. Aunque está separado orgánica, administrativa y técnicamente de la administración central, y

---

(80) Soto Alvarez, Clemente. Selección de términos jurídicos. LIMUSA, México, 1981. pp.103.

formalmente no está sujeto a decisiones jerárquicas de ella, se mantiene cierta relación con el Poder Central.

Por otra parte, la autonomía administrativa representa independencia de acción entre los órganos de la administración pública y goza de ella aquél organismo que no se encuentra subordinado a las decisiones de otro. Sin embargo, cada uno por su parte continúa teniendo ciertos lazos con la administración pública centralizada.

En el caso de la CNDH esos lazos son el informe mencionado en renglones anteriores y también la designación del presidente de la Comisión Nacional por parte del Poder Ejecutivo. Tal decisión es sometida a la consideración de la Cámara de Senadores. En nuestra opinión, esta facultad es bastante reprobable, porque si el Ombudsman constituye un Representante del Pueblo que se va a encargar de defender los Derechos Humanos de los ciudadanos ante violaciones por parte de la administración pública, lo más sensato sería que el mismo Pueblo, cuyos intereses va a proteger, decidiera que persona debe hacerse cargo de tan importante responsabilidad. Esta situación crearía más confianza de la población respecto al Ombudsman.

Aunque es verdad que la Comisión Nacional cuenta con un patrimonio propio, el cual le otorga su condición de organismo descentralizado, aquél es proporcionado por el mismo Estado, razón por la que también se guardan estrechas relaciones. Si se pretendiera que la Comisión Nacional fuera un organismo autónomo, tendría que comenzar por no depender económicamente del Estado. Entonces la pregunta sería de donde va a sacar la CNDH los recursos necesarios para mantenerse y cumplir con sus objetivos.

Como se dijo, hay diversidad de criterios en cuanto a si es o no un organismo autónomo. Existen varios criterios a favor, pero en realidad el que da más explicaciones y trata de fundar sus afirmaciones es Emilio Rabasa.

*"...la autonomía no está en función de la independencia del Estado en general o de alguno de sus poderes en particular, simplemente porque la autonomía no significa ni puede significar ausencia de vínculo alguno con el Estado. Ya no solo una entidad administrativa, sino incluso una entidad política, son completamente autónomas dentro del estado y no fuera o al margen del mismo." (81)*

Este autor realiza diversos razonamientos, por ejemplo, dice que la autonomía alude a la capacidad de un organismo para tomar sus propias decisiones, además de que financiera,

---

(81) Rabasa Gamboa, Emilio. Vigencia y efectividad de los Derechos Humanos en México. CNDH. México, 1992. pp.25.

operativa y técnicamente sea autónomo. Por otra parte afirma que autonomía no significa ser independiente del Estado, y no puede ser independiente porque forma parte de él y juntos luchan por alcanzar objetivos comunes, que en este caso sería la protección de los Derechos Humanos. Es decir, que si se es parte de un todo, no puede pretender mantenerse desligado o ajeno al mismo. En conclusión, para Rabasa la autonomía de la CNDH consiste en el conjunto de atribuciones que definen su competencia para crear y aplicar sus propias normas con base en la Constitución y en su propia Ley. (82)

Por otra parte Jorge Madrazo, en su artículo llamado *Violencia y Derechos Humanos*, advierte que el Ombudsman es una institución de origen sueco y que entre otras características posee la de ser un organismo independiente y autónomo del gobierno, asimismo advierte que la Comisión Nacional de Derechos Humanos junto con las 32 Comisiones Estatales se han convertido en un verdadero Ombudsman cuyas funciones son las mismas del Organismo original. Sin embargo, no ahonda más sobre el tema de la autonomía.

Ante esta argumentación valdría la pena considerar la crítica que hace Rafael Montesinos al hecho de que la CNDH

---

(82) *Ibid.* pp. 25-27.

emerja como una copia del modelo sueco; puesto que se trata de una sociedad a tal grado desarrollada que los derechos básicos y fundamentales de los ciudadanos ya están resueltos. A diferencia de nuestra sociedad que se sostiene en un precario Estado de Derecho.

Ahora bien, la parte contraria, es decir los que califican a la Comisión Nacional como un organismo carente de autonomía, tienen válidos y variados argumentos, los cuales no han tardado en expresar.

Emilio Krieger, miembro de la Asociación Nacional de Abogados Democráticos, afirma que la CNDH nació con defectos muy graves, como lo es el haber sido creada como una dependencia desconcentrada de la Secretaría de Gobernación, lo cual la hacía indirectamente dependiente del Presidente de la República, además de que sus funcionarios (Presidente y Consejo Consultivo) fueron designados por el Poder Ejecutivo Federal. (83)

Afirma que a pesar de que el Organismo fue elevado a rango Constitucional, los vicios continuaron vigentes, al respecto señala:

---

(83) Cfr. Krieger, Emilio. *Constitución y Derechos Humanos*, Revista *El Cotidiano*, Núm. 63, julio-agosto, México, 1994.

*"La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un órgano supuestamente descentralizado del Poder Ejecutivo, cuya autonomía es una mera ilusión o una falacia." (84)*

Y que aunado a todo ello, las limitaciones en cuanto a asuntos laborales, jurisdiccionales y electorales, quisieron disfrazarse como "poderosas razones de Estado", pero que en realidad las mismas obedecieron a circunstancias políticas.

(85)

Ahora bien, a partir del levantamiento armado del ejército zapatista en el Estado de Chiapas, las críticas hacia la falta de autonomía de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se intensificaron y al respecto se han hecho severas declaraciones.

Yolanda Tovar Nieves, periodista e investigadora, apunta que al inicio del enfrentamiento la CNDH mostró reservas en cuanto al ejercicio de sus funciones, lo que fue consecuencia de su falta de autonomía respecto al Ejecutivo pues el Organismo hacía lo posible por retardar sus funciones para esperar órdenes del Titular del Ejecutivo Federal. Afirma que para las ONG's, como es el caso de la Red de Organismos

---

(84) Ibid. pp. 76.

(85) Ibid. pp. 76.

Civiles de Derechos Humanos, Amnistía Internacional, Human Rights Americas Watch y la Comisión Internacional de Juristas, no hay duda de que ante la falta de independencia financiera y política la CNDH se ha convertido en "una cortina de humo sobre la responsabilidad incumplida del gobierno mexicano", por lo cual la calificaron como una institución "coadyuvante de la impunidad " y "cómplice del encubrimiento" de violaciones cometidas por miembros de la institución armada.

(86)

Todo ello a raíz de que se considera que la Comisión Nacional encubrió muchos de los atropellos realizados por los miembros del ejército mexicano, y lo hizo para no poner en evidencia al gobierno mexicano.

Por otra parte, organismos internacionales como Amnistía Internacional, acusaron a México de ser ejemplar en impunidad y falta de justicia, y criticaron que la CNDH no sea un organismo independiente: "Sabemos que no lo es en su forma total, y que en realidad es una oficina gubernamental..." (87)

---

(86) Cfr. Tovar Nieves, Yolanda. *Los vilipendiados derechos humanos en el conflicto chiapaneco*, Revista *El Cotidiano*, Núm. 63, julio-agosto, México, 1994.

(87) ver *La Jornada AI: México es ejemplar en impunidad y falta de justicia*. 23 de enero de 1994

Ellen Lutz, quien acaba de terminar su gestión como responsable de Americas Watch para México, ahora Human Rights Americas, dijo que la burocracia de la CNDH había crecido y que en muchos casos el procedimiento del organismo es obstaculizado por intereses políticos, problema con el que contó desde el principio de su creación, pero que con el enfrentamiento en Chiapas se hizo más evidente. (88)

La abogada afirmó que la CNDH no es autónoma del ejecutivo y que pudo haber logrado mejores resultados, en el caso de Chiapas, si hubiera contado con independencia y con una firme determinación para no constituir una burocracia, y ser así una voz autónoma "que no quitara el dedo del renglón de los derechos humanos". Pero afirma que el problema real es la estructura que en general tiene el gobierno ya que los poderes legislativo y judicial están "subordinados" al ejecutivo. Que aún y cuando la Comisión Nacional dependiera del Congreso no serviría de nada pues el ejecutivo también controla al Congreso. (89)

Por su parte, Amnistía Internacional y Human Rights Watch dijeron:

---

(88) ver La Jornada. Destaca Human Rights el rol de los ONG sobre derechos humanos. 9 de agosto de 1994.

(89) Idem.

"La Comisión Nacional de Derechos Humanos es parcial en sus juicios y análisis, no investiga a fondo las denuncias sobre violaciones a las garantías individuales y, por consiguiente, es cómplice del gobierno mexicano en la represión desatada a raíz del alzamiento armado en Chiapas." (90)

Igualmente se cuestiona la creación de la CNDH por ser producto de una iniciativa presidencial, misma que le proporciona cercanía con el ejecutivo. También su parcialidad en las indagaciones que realiza hace ver al organismo como "hecho a la medida de los excesos castigables del gobierno federal". (91)

Toda esta gama de críticas, han sido realizadas en el mismo sentido y se han hecho patentes a partir del primero de enero de este año, pues se argumenta que la CNDH aún y cuando de los resultados de sus investigaciones se desprende que el Ejército Mexicano ha violado los derechos humanos de los chiapanecos, ha tratado de ocultar evidencias. Esto lo hace por cumplir "su deber" de proteger la imagen del gobierno pues éste impide que aquélla de a conocer libremente los resultados de sus hallazgos.

---

(90) Medellín, Jorge Alejandro. *CNDH, cómplice del gobierno, Madrazo responde: son calumnias*, revista *Impacto*, Núm. 2300, 31 de marzo de 1994.

(91) *Idem*.

Con todas estas críticas puede observarse que organismos internacionales protectores de derechos humanos no tienen una buena impresión del funcionamiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

**b) Autoridad moral VS autoridad legal.**

Actualmente la sociedad mexicana se encuentra en un período de cambio y evolución. El campo de los Derechos Humanos está marcado por lo que se conoce como transición o modernización, que pretende la redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad. En ese contexto habrá de reconocerse que existen innumerables violaciones a los derechos fundamentales de los ciudadanos. Esta situación obedece a la crisis en que están inmersas las instituciones estatales, crisis que ha sido recreada por la exclusión de grandes segmentos de la población, así como por el mayor nivel de participación de la misma. (92) La sociedad, por lo tanto, se enfrenta a una estructura institucional que ya no responde a sus demandas, las cuales adquieren cada vez mayor dimensión y que, evidentemente el Estado no puede resolver.

---

(92) Ver La Jornada. *Destaca Human Rights el rol de las ONG sobre derechos humanos*. 9 de Agosto de 1994.

La solución a esta crisis, "va a recaer predominantemente en la capacidad de cambio del Estado y en sus posibilidades para reordenar los objetivos y alcances de las instituciones que lo conforman. En la medida que la nueva sociedad civil, la nueva cultura, encuentre representados sus intereses en las instituciones que formalmente los representan, en esa proporción la credibilidad en el Estado le será redituada por la vía de las instituciones." (93)

Para obtenerlo resulta indispensable que el Estado estudie las diversas necesidades de la población y que logre un equilibrio entre ellas, ya que de una clase social a otra existe una gran variante en cuanto a intereses y formas de expresión, por tanto, los organismos están obligados a responder a la nueva forma de expresión cultural de la sociedad y también a impulsar un cambio cultural, político, económico y cultural.

En este contexto, probablemente, también la falta de ética en las autoridades y servidores públicos que dan forma a la administración pública deterioran el Estado de Derecho establecido en la Constitución Política; su mal desempeño y la prepotencia utilizada en sus actividades, nos hacen dudar de su existencia. Es aquí donde resulta interesante precisar el papel que desempeña la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

---

(93) Montesinos Rafael. *La cultura de los derechos humanos y la modernización política en México*, Revista *El Cotidiano*, Núm. 63, julio-agosto, 1994.

La sociedad mexicana, sobre todo los sectores populares, no saben a ciencia cierta lo que son los Derechos Humanos, aunque tiene ideas, imprecisas acerca de ellos, ya que considera sus carencias que, en todo caso, pueden aparecer como la crítica a un sistema social imposibilitado para satisfacer las necesidades básicas. Sin embargo, no cree que el Estado posea la capacidad suficiente para garantizar un pleno respeto de los mismos, lo que provoca pérdida de credibilidad en el gobierno. Esto se desprende de una de las primeras encuestas sobre Derechos Humanos, donde se encuestó a mil personas. (94) En el primer sondeo que pretendió advertir qué derechos humanos consideraban los entrevistados, se advirtió que hubo una gran variedad de respuestas. En las encuesta se registraron tres verticales, en la primera, los resultados fueron los siguientes: Libertad de expresión 32.2%; libertad (sin aclarar a que clase de libertad se hacía referencia) 30%; y vida digna, que abarca alimentación, vivienda, salud, salario adecuado, educación, recreación y vestido, 23.9%.

En el siguiente grupo de variantes se obtuvieron los siguientes resultados: Derecho a la vida (imprecisión), 18.1%;

---

(94) Cfr. Montesinos, Rafael. *Sociedad Civil y derechos humanos*, Revista Topodrilo, Núm 17, mayo-junio, México, 1991.

Respeto (imprecisión), 17.6%. Asimismo, el 15.2% de las personas que participaron en la encuesta contestaron que no sabían. En el último grupo de variantes los resultados obtenidos fueron: trabajo, 8.2%; seguridad, 8%; igualdad (imprecisión), 6.2%; y legalidad (imprecisión), 4.2%.

Otra pregunta fue si los encuestados tenían confianza en las instituciones encargadas de vigilar el respeto y cumplimiento de los derechos humanos. El 15.9% consideró que sí cumplían con su función, el 67% opinó que no y el 17.1% consideró que sólo algunas. *"Resultados que por sí solos confirman el hecho de que la sociedad civil ha perdido la credibilidad en las instituciones que supuestamente garantizan el funcionamiento de nuestro sistema social."* (95)

Cuando fue realizada esta encuesta, en 1991 tenía muy poco tiempo de haber sido creado la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En aquel momento la población se encontraba en una total desorientación respecto al tema, y por tanto, en nuestro país no existía una cultura de los Derechos Humanos.

El 6 de junio de 1990 se crea por decreto presidencial la Comisión Nacional de Derechos Humanos, lo que significa que el

---

(95) Ibid. pp. 26.

Estado, después de estudiar el funcionamiento de sus organismos, llegó a la conclusión de que el funcionamiento de los mismos es deficiente, y que las autoridades y los servidores públicos constantemente transgreden la ley en perjuicio de la sociedad. En ese sentido, y con el afán de crear una imagen de sociedad desarrollada, y por tanto democrática, el Estado pretende proyectarse internacionalmente como un país en el que es respetado el Estado de Derecho y por lo tanto, que se interesa en la defensa de los derechos humanos y en el bienestar de su población. (96)

De la encuesta realizada se desprende que la mayor parte de la población no confía en su gobierno, además de que considera que los organismos encargados de la protección de los derechos humanos no funcionan, por lo tanto la tarea de la Comisión Nacional de Derechos Humanos va a ser la de crear credibilidad en las instituciones gubernamentales, lo cual va a lograr si apoya a la población y realmente se protege sus derechos fundamentales.

La creación de este organismo abrió a México la posibilidad de construir una cultura de los derechos humanos que nos conduzca a convertirnos en un país democrático, o por

---

(96) Ver La Jornada. Destaca Human Rights el rol de las ONG sobre derechos humanos. 9 de agosto de 1994.

lo menos a luchar para que así suceda. Lo anterior, también, trae como consecuencia la restauración del Estado de Derecho, pues las principales funciones de la Comisión Nacional son la de combatir la impunidad, el abuso de autoridad, así como el detectar las violaciones a derechos humanos cometidas por la administración pública tan frecuentes en nuestro país.

Por lo que hace a la cultura de derechos humanos puede observarse, como ya dijimos, que la población no tiene confianza en los servidores públicos pues ellos son los principales violadores de derechos humanos, principalmente al abusar del poder. En ese sentido, al surgir la CNDH se crean las condiciones necesarias para identificar a los servidores públicos que cometen violaciones a derechos humanos, además de que la sociedad va identificando a una institución gubernamental como un elemento que le apoya en su relación con el Estado.

Por esa razón, uno de los principales objetivos de la Comisión Nacional es la difusión de una cultura de los derechos humanos, dicha atribución se encuentra establecida en el artículo 6°, fracción IX, que dice:

*"IX. Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional."*

Al respecto, la Comisión Nacional tiene diferentes medios para lograr dichos objetivos.

Por ejemplo, a consecuencia del conflicto armado suscitado en los Altos de Chiapas a partir del 1° de enero de 1994, fue instrumentado un programa de información y promoción de los derechos humanos, en aquella entidad federativa. Dicho programa pretendió que la población conociera el trabajo que la Comisión Nacional realiza a través de su personal profesional, así como el dar a conocer su ámbito de competencia y el procedimiento a seguir para la presentación de una queja. Estos objetivos se alcanzaron mediante la entrega de cartillas acerca de primeros auxilios en Derechos Humanos, así como carteles y trípticos.

Igualmente fue desarrollado un programa de difusión y capacitación acerca de la importancia de conocer los Derechos Humanos, el cual fue dirigido, principalmente, a indígenas y estudiantes de enseñanza media y superior. (97)

---

(97) Ver El Nacional (Suplemento especial), Informe Anual. 8 de junio de 1994.

Estas actividades tienen por objeto orientar a la población de esa entidad, pues al hacer conocer a la gente sobre qué son los derechos humanos y de la existencia de una institución que puede defender las violaciones que los mismos sufran, y acudan a ella para que esas violaciones no queden impunes.

En general, el Ombudsman mexicano tiene un programa de capacitación cuyos objetivos son *"divulgar, informar y sensibilizar sobre los Derechos Humanos y sobre la competencia y las funciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos a diversos sectores de la sociedad, así como desarrollar procesos de formación de promotores en Derechos Humanos."* (98)

Este programa se ejercita en diversos sectores mediante innumerables actividades, por ejemplo, en el sector educativo se pretende integrar los contenidos de Derechos Humanos a los programas de educación básica en la materia de civismo, con objeto de que los niños que tienen mentes frescas, empiecen desde temprana edad a adquirir conocimiento y convicción respecto al tema. Este sería, verdaderamente, el sólido origen de una cultura de derechos humanos que promueva un moderno Estado de Derecho.

---

(98) Informe Anual Mayo 1993-Mayo 1994. CNDH. México, 1994. pp. 713.

También se realiza foros, conferencias, talleres, jornadas de capacitación y cursos. Todo ello se dirige tanto a sectores educativos, de procuración e impartición de justicia, cuerpos de seguridad, sector salud, así como a la sociedad en general, labores que abarcaron los 31 Estados y las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal. (99)

En este mismo sentido, la CNDH cuenta con un programa de Actos Académicos cuyo objeto es *"la promoción y divulgación de los Derechos Humanos, mediante la realización y participación en actos académicos, a fin de lograr la consolidación de una cultura de los Derechos Humanos en el país."* (100)

Asimismo, existe el programa de documentación y biblioteca que pretende enriquecer, mantener y custodiar el acervo documental de la Comisión Nacional, y así contribuir al conocimiento y difusión de los textos especializados sobre la materia.

Uno de los programas que posee mayor importancia es el de divulgación, cuyo objetivo es incrementar en los diferentes sectores de la sociedad el conocimiento sobre los derechos

---

(99) Ibid. pp.713-722.

(100) Ibid. pp. 740.

humanos que prevee la Constitución y los diversos ordenamientos jurídicos, pues es necesario desarrollar una cultura que difunda sus principios jurídicos y sociales. Este programa se expresa de dos formas: una, se dirige a lograr que todos los gobernados conozcan cuales son sus derechos y qué instituciones están destinadas a defenderlos; y dos, crear tanto en autoridades como en servidores públicos una conciencia firme, de que su primordial deber es el respeto por los derechos humanos. (101)

Este programa se lleva a la práctica mediante comunicados de prensa, reuniones informativas con reporteros, entrevistas con medios de comunicación, campañas, documentales, comerciales para radio y televisión.

Con todos y cada uno de los programas con que cuenta la Comisión Nacional cumple con el deber que le impone la mencionada fracción IX del artículo 6° de su ley. El total de ellos apunta a un mismo objetivo: *crear una cultura de los derechos humanos.* Pues la falta de la misma se ve reflejada en los siguientes números: de las 8,804 quejas recibidas de mayo 1993 a mayo 1994; 5 894 resultaron ser incompetencia de la Comisión Nacional, considerando que 818 fueron casos en los

---

(101) Idem.

que originalmente se consideró como presunta violación a derechos humanos, pero fueron remitidas a las correspondientes Comisiones Locales por surtir sus competencias. (102) Estas cifras significan que la sociedad no sabe para que sirve la Comisión Nacional ni cual es su competencia.

Ahora bien, como ya se mencionó, la CNDH también tiene a su cargo el investigar a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones a derechos humanos, atribución que se relaciona con la de formular recomendaciones públicas, autónomas y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas (artículo 6°, fracciones II y III).

Cuando la Comisión Nacional recibe una queja, se lleva un procedimiento, precisado en el capítulo anterior, para lograr la integración del expediente; para que, en esa medida, se determine si en el caso concreto existe o no violación a derechos humanos.

Para la integración de dicho expediente resulta indispensable la colaboración de autoridades y servidores públicos que hayan sido o no señalados como presuntos responsables de la violación. De tal manera que las

---

(102) Ibid. pp.744-745.

autoridades señaladas como responsables rindan los informes que la CNDH le solicite, con fundamento en el artículo 38 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. La Comisión Nacional también puede pedir informes o documentación a alguna autoridad que no sea responsable, pues algunas veces esto es necesario para la resolución de un caso (Artículo 39, fracción II).

Es preciso mencionar que no todas las autoridades, responsables o no, tienen disposición para colaborar con la CNDH en la investigación de presuntas violaciones a derechos humanos, esto se debe, como ya se mencionó, a la frágil cultura que sobre derechos humanos se tiene en nuestro país. Probablemente también se deba al temor de que se descubra el mal funcionamiento de la institución. Actitud que definitivamente retarda el procedimiento de la Comisión Nacional.

El papel que juegan tanto autoridades como servidores públicos en la creación de esa cultura y en el buen desempeño de las funciones de la Comisión Nacional, es sumamente importante, pues si las mismas se niegan a rendir la información solicitada, o se tarda más del plazo indicado para hacerlo, el Ombudsman no contará con los elementos necesarios

para solucionar el caso. Por lo que el principio de un procedimiento rápido y corto se ve lesionado seriamente.

En este mismo sentido, mencionamos que la CNDH cuenta con un programa de Amigable Composición con el que se pretende lograr una conciliación entre la autoridad señalada como responsable de la presunta violación a derechos humanos y el quejoso, siempre dentro del respeto a los derechos humanos que se consideren afectados (artículo 36 de la ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos).

Para que se lleve a cabo dicho procedimiento es indispensable la disposición de las autoridades para que el caso se solucione, y sobre todo para que el quejoso sea reivindicado en sus derechos lesionados.

Las autoridades que mostraron mayor interés y voluntad para solucionar quejas mediante la amigable composición fueron: la Procuraduría General de la República, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Secretaría General de Protección y Vialidad, ISSSTE y el Departamento del Distrito Federal. (103)

---

(103) Ibid. pp.547.

Para llegar a la anterior consideración fueron tomados en cuenta la cantidad de asuntos planteados, cantidad de asuntos resueltos, velocidad de la respuesta y disposición para informar a la Comisión Nacional sobre los avances respectivos.

Cuando es imposible la restitución en el goce del derecho violado, el caso no podrá someterse a amigable composición, y el caso seguirá su procedimiento normal.

Si de la investigación se desprende que efectivamente se ha cometido una violación a Derechos Humanos, se procederá a emitir una Recomendación que tiene por objeto que el quejoso sea reivindicado en su derecho violado, y además, que la autoridad o servidor público responsable de la misma sea sancionado por su superior jerárquico.

En el período que comprende mayo 1993- mayo 1994 fueron emitidas un total de 267 Recomendaciones, de las cuales 49 se encuentran totalmente cumplidas, 196 han sido cumplidas parcialmente, 7 no fueron aceptadas, 12 fueron aceptadas y están en tiempo para presentar pruebas, 3 aceptadas pero sin pruebas de su cumplimiento, y 22 están en tiempo de ser contestadas. (104)

En cuanto a las 7 Recomendaciones no aceptadas en este período y las 196 que han sido cumplidas parcialmente, el Presidente de la CNDH, en cumplimiento de su informe y haciendo uso de la publicidad, publicó los nombres de las autoridades que se negaron ya sea a aceptarlas o que no han dado cumplimiento total a las mismas; así como su desinterés en la causa y observancia de los Derechos Humanos y que con su negativa encubren a malos servidores públicos, contribuyendo a que las violaciones queden impunes. (105)

Las que han sido parcialmente cumplidas se encuentran en dicho estado bien sea por negligencia o por falta de ejecución o libramiento de órdenes de aprehensión.

Tanto las Recomendaciones no aceptadas como las parcialmente cumplidas no podrán hacerse cumplir si no existe convicción por parte de las autoridades a las cuales fueron emitidas, pues sabemos que carecen de fuerza coactiva.

Sin embargo, derivado de las acusaciones y críticas de "negligentes" y "cómplices" que hizo la CNDH, tanto a gobernadores, jueces y servidores públicos; el Presidente de

---

(105) Cfr. El Nacional. Op. Cit. pp.58.

la República se vio obligado a girar instrucciones a las instancias de la Administración Pública Federal para que se ejerciten los mecanismos legales a su alcance para atender totalmente las recomendaciones de la Comisión Nacional. Al respecto declaró:

*"Al Presidente de la Comisión Nacional atentamente le pido que dentro de un plazo perentorio pudiera dar a conocer una nueva evaluación pública sobre los resultados del cumplimiento de las recomendaciones que aquí se han calificado como de incumplimiento negligente y, sobre todo, proponga sanciones a quienes incurran precisamente en este tipo de incumplimiento". (106)*

Asimismo, dio un plazo de 30 días para que dichas autoridades den cabal cumplimiento a las recomendaciones o de lo contrario se procedería a sancionar a los responsables.

Con este tipo de apoyo, el que den los medios de comunicación (prensa, radio y televisión) y sobre todo con el que la sociedad mexicana dé a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, llegará un momento en el que será tal la autoridad moral del organismo que no habrá autoridad alguna que se niegue a colaborar con la CNDH. Pero definitivamente es un proceso largo, que lleva tiempo, pero que ya ha avanzado un buen camino que no tiene regreso.

Por su parte, el Presidente de la Comisión Nacional dijo:

*"Al presentar este informe... se pone en acción el instrumento privilegiado establecido en aquélla para alcanzar los propósitos institucionales y dar efectividad a las funciones y responsabilidades encomendadas. De la respuesta que la sociedad y los poderes públicos den al informe dependerá, en importante medida, la fuerza que el organismo requiere para encarar su futuro." (107)*

Se debe tener presente, que si bien es una obligación de la CNDH el investigar presuntas violaciones a derechos humanos, y en caso que de dichas investigaciones se desprenda que efectivamente hubo violación a derechos humanos emitir una Recomendación tendiente a resarcir el daño causado y sancionar a las autoridades o servidores públicos responsables, no está en sus manos el que dichas Recomendaciones sean cumplidas, ello depende completamente de la autoridad a la que es dirigida. Por lo tanto, si dicha autoridad no deja a un lado intereses personales y se convierte en cómplice de quien cometió la violación, todo esto irá en detrimento de la efectividad y la fuerza que la Comisión Nacional tenga, y por lo tanto cada vez estaremos más lejos de la consolidación de la cultura de los derechos humanos.

---

(107) Ibid. pp. 3.

Por último abordaremos otra de las funciones de la CNDH que es la lucha contra la impunidad.

Este programa tiene por objeto que los servidores públicos o autoridades que resultaron responsables de una violación a derechos humanos reciban la sanción que corresponda dependiendo de cada caso en particular.

En el período comprendido entre mayo de 1993 y mayo de 1994 fueron sancionados 193 servidores públicos. De ellos 85 tienen carácter federal, 99 son estatales y 9 municipales, y las medidas impuestas fueron: (108)

|  |    |
|--|----|
| a) Se ejercitó acción penal en contra de | 70 |
| b) Se destituyeron                       | 29 |
| c) Se inhabilitaron                      | 32 |
| d) Se suspendieron                       | 26 |
| e) Se amonestaron o apercibieron         | 34 |
| f) se multaron                           | 1  |
| g) Se arrestaron                         | 1  |

Obviamente, la Comisión Nacional hizo uso de su atribución de hacer públicos los nombres y cargos de los

---

(108) Informe Anual. Op. Cit. pp.570-571.

servidores públicos que se hicieron acreedores a una sanción de esta naturaleza, lo que desprestigia su persona y la dependencia a la que pertenecen.

Definitivamente para que este programa logre sus objetivos es necesaria la colaboración intensa de los superiores jerárquicos, pues si ellos no ejercitan los medios conducentes para la firme aplicación de la ley, este programa quedará sin efectos, y lo que es peor, esos servidores que han cometido una violación a los derechos humanos de una persona quedaran sin sanción alguna, y seguramente, al ver que no les pasa nada seguiran transgrediendo la ley. (109)

En conclusión, en la medida que no constituye una autoridad legal, es decir, coercitiva, puedo decir que para todos los mexicanos es importante que la Comisión Nacional de Derechos Humanos adquiriera una total *autoridad moral*, pues es una vía institucional que apoya la protección de los derechos humanos.

Pero este objetivo ha de alcanzarse con apoyo de la sociedad, las autoridades, los servidores públicos y medios de comunicación, con cuya colaboración resulta más sencilla la

---

(109) Ver La Jornada. Falta voluntad a México para aclarar violaciones a los derechos humanos. 8 de julio de 1994.

difusión de los derechos humanos, y por ende, la consolidación de una cultura de los derechos humanos. (110)

Necesariamente el organismo ira adquiriendo mayor experiencia y, por supuesto, el país tomará más interés para impulsar al organismo e impedir su deterioro. Aunque para lograrlo sería también importante revisar el funcionamiento de los órganos encargados de la procuración de justicia.

Al respecto, Ellen Lutz, quien acaba de terminar su gestión como responsable de Americas Watch para México, expresó su preocupación respecto a un posible retroceso, es decir, que en el futuro pudieran revertirse los avances logrados, ocasionado por falta de cambio estructural en las instituciones, pues considera que la creación de la CNDH no significa la reforma en el sistema judicial. (111)

### c) Análisis de un caso práctico

---

(110) Ver La Jornada. Destaca Human Rights el rol de las ONG sobre derechos humanos. 9 de agosto de 1994.

(111) Idem.

Como se sugirió en el apartado anterior, en el que se intentó discutir la importancia que tiene el difundir una cultura de los Derechos Humanos, la sociedad mexicana tiene un gran desconocimiento sobre la *competencia formal* de la CNDH. Por lo tanto, la mayor parte de las quejas presentadas ante ese organismo no resultan de su competencia. De tal forma que se puede apreciar una cierta relación entre una precaria difusión de la cultura de los derechos humanos y la gran proporción de quejas que denuncian hechos que no son violatorios de tales principios.

La variedad de estos casos son bastos y diversos, aunque frecuentemente aparecen denuncias en contra de secuestros de vehículos extranjeros donde el quejoso infrinje las leyes y disposiciones sobre su permanencia legal, y recurren a la CNDH con la esperanza de que este organismo revierta el efecto de la aplicación de dichas leyes. Otro tipo de casos presentados con frecuencia son las quejas en contra del IMSS y el ISSSTE, generalmente, por negligencia en la prestación del servicio, aunque también existen intentos de derechohabientes para que este organismo los apoye para incrementar su pensión.

Para ejemplificar el procedimiento práctico que la CNDH sigue con el tratamiento de las quejas presentadas para

denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos, y para exponer una reflexión global acerca del papel que juega este Organismo; a continuación se presenta el análisis de una Recomendación que se dirigió al IMSS. Recomendación que caso es que, normalmente, el ciudadano común no concibe que estas instituciones públicas que se encargan de prestar el servicio médico que la comunidad requiere, viole con sus prácticas los derechos humanos .

Se trata de la Recomendación 51/94, publicada en la Gaceta No. 46. (ver anexo).

En este caso la quejosa acudió ante la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Chihuahua, pues consideró que miembros del Instituto Mexicano del Seguro Social violaron sus derechos humanos; primero, por brindarle una atención médica negligente, y segundo, por colocarle un dispositivo en contra de su voluntad.

Por tal motivo la Comisión Estatal abrió el expediente 44/93; no obstante al estudiar el contenido de la queja, observó que la autoridad que había cometido la violación tenía carácter federal, por lo que se surtía la competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pues así lo establece

la primer parte del artículo 3° de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que a la letra dice:

*"La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a Derechos Humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación."*

Por esa razón, remitió el expediente a la CNDH. Cabe destacar que progresivamente la sociedad mexicana va demandando la intervención de los organismos pro-derechos humanos, oficiales así como no gubernamentales, a tal grado que de no haberse previsto una estructura institucional; donde se contempla la figura del fuero federal y el estatal, a la fecha sería improbable que la CNDH atendiera todos los casos que nuestra sociedad denuncia como presumiblemente violatorios a los Derechos Humanos.

En este caso, la quejosa reclamó la mala atención médica prestada en la clínica del IMSS, que a su vez provocó que ella requiriera nuevamente los servicios de esa institución; al negarle tal servicio, tuvo que recurrir al servicio médico privado donde le atendieron de urgencia y, además, le detectaron un dispositivo que ni ella ni su marido autorizaron que le fuera colocado. De tal forma que su queja es contra la

negligencia del servicio médico que le brindó una mala atención en un primer momento, y que posteriormente le negó el servicio de urgencia. Por otra parte, y es esta la situación más lamantable, es evidente la violación a los derechos humanos de la quejosa, quien denunció la colocación del dispositivo sin autorización alguna.

Como se observa en la Recomendación, las autoridades de la Clínica 33 del IMSS intentan justificar su decisión y acción con base en la política del Estado para llevar a cabo el control de la natalidad. Sin embargo, como sabemos, tal política no tiene un sustento coercitivo donde el estado obligue a los ciudadanos a tener cierto número de hijos; sino, mas bien, se trata de una estrategia de convencimiento que se logra a través de una política de comunicación social que concientice a la sociedad. De hecho, esta política de control natal que se implementó desde el sexenio de Echeverría (1970-1976) ha sido de las más exitosas en el llamado Tercer Mundo. En ese sentido, es visible, además de la negligencia en que incurrió el personal médico del IMSS, el abuso de autoridad que violentó los derechos humanos de la quejosa, al evitar que ella decidiera libremente la utilización de algún tipo de medida anticonceptiva.

Una vez que la Comisión Nacional recibió el expediente, procedió a solicitar al licenciado José de Jesús Díez de Bonilla, Titular de la Jefatura de Orientación y Quejas del Instituto Mexicano del Seguro Social, un informe pormenorizado referente a los actos que constituyen la queja así como una copia del expediente clínico que se le formó a la agraviada. Lo anterior con fundamento en el artículo 39, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que dice:

*"Cuando para la resolución de un asunto se requiera una investigación, el Visitador General tendrá las siguientes facultades:*

*I. Pedir a las autoridades o servidores públicos a los que se imputen violaciones de Derechos Humanos, la presentación de informes o documentación adicionales;"*

Un mes después, la autoridad mencionada remitió la información solicitada.

Lo que resulta importante es advertir que todas las quejas que se presentan en la CNDH, son sujetas a una calificación por parte del personal profesional, según lo dispone el artículo 91 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por lo cual se solicita a la(s) autoridad (es) presuntamente responsables toda la información acerca de la queja. Aquí cabe aclarar, que si el visitador adjunto responsable del caso juzga conveniente solicitar mayor

información al quejoso o a las autoridades correspondientes, lo puede hacer en beneficio de una calificación adecuada del asunto que se presenta. Aunque lo básico es partir del análisis de la información que tiene la autoridad presuntamente responsable.

Otro aspecto que es muy importante considerar es que si bien no existe la autoridad legal para ejercer una coerción para que las autoridades acaten al pie de la letra las Recomendaciones de la CNDH, también es cierto que todas las autoridades públicas están obligadas legalmente a remitir la información que requiera ese organismo. Esta situación, junto con la participación de la sociedad civil y la difusión de la cultura de los Derechos Humanos en los medios de comunicación, son los elementos que poco a poco van conformando la autoridad moral que, en última instancia, ejerza una presión para que las autoridades correspondientes acaten las recomendaciones de la CNDH.

En muchas ocasiones las autoridades responsables no atienden en tiempo la solicitud realizada por la Comisión Nacional, pues de conformidad con lo establecido en el artículo 34 de su Ley, dicho informe debe ser remitido dentro de un plazo máximo de quince días, por lo que es necesario

enviar recordatorios para que el informe sea remitido, pues sin él la Comisión Nacional no se encuentra en condiciones de atender adecuadamente el caso. Esta falta de puntualidad en la remisión del informe obstaculiza y retarda las funciones de la CNDH, en evidente detrimento de los requerimientos de la sociedad. Al respecto, cabe destacar que conforme avanza el tiempo, las autoridades públicas van respondiendo con prontitud a las solicitudes de la CNDH. Esto obedece, en nuestra opinión, a la difusión de una cultura de los derechos humanos que, consolida la autoridad moral de ese organismo. En este sentido, se conforma una suerte de autoridad social coercitiva.

Una vez que el personal profesional tiene en sus manos el expediente integrado, se procede a realizar el estudio del mismo para determinar si existe o no violación a Derechos Humanos.

Cuando es necesario el expediente puede ser turnado a los peritos de la propia Comisión Nacional para que emitan su propio dictamen y así poder reunir más elementos de convicción. Aunque en este caso se trataba más de un problema en el que la autoridad abusó de posición institucional, que de un manejo negligente en el que por falta de una atención

médica adecuada se provoque mayores daños físicos o la misma muerte del paciente.

En el caso que estamos tratando, después del estudio correspondiente y una vez realizadas las diligencias necesarias, se determinó que sí existían violaciones a Derechos Humanos, y por lo tanto se procedió a dictar la Recomendación correspondiente (ver anexo).

Cabe aclarar que en este caso, la quejosa debió de haber acudido ante la Comisión de Quejas del Consejo Técnico del IMSS, instancia creada para atender este tipo de quejas, sin embargo, la quejosa prefirió acudir directamente ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, probablemente por tener mayor confianza en ella.

Por otra parte, es necesario destacar que en el informe anual que rindió el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos al Titular del Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión, que comprendió el período de mayo de 1993 a mayo de 1994; dicha Recomendación fue considerada como Parcialmente Cumplida, en virtud de que se encuentra pendiente la determinación del procedimiento administrativo iniciado en contra del doctor José Navarro Castañón, adscrito al Hospital

de Gineco-Obstetricia número 15 en la ciudad de Chihuahua, así como de otros servidores públicos que intervinieron en la atención médico-quirúrgica de la quejosa. También se encuentra pendiente realizar el pago por indemnización a la agraviada, por haber cubierto los gastos realizados a fin de que un médico particular la atendiera.

La intención de analizar un caso práctico, tiene por objeto presentar los problemas y limitaciones que ante los hechos enfrenta el visitador adjunto para integrar cada expediente. Evidentemente, una recomendación sólo refleja la descripción de los hechos, las pruebas, y las conclusiones a que llega la CNDH. En ese sentido, tal documento representa una visión restringida de las tareas de ese organismo, puesto que la acción no se limita a una cuestión formal prevista en su Ley y Reglamento Interno, sino en problemas concretos determinados, a veces, por la actitud de las autoridades públicas, otras, por el desconocimiento mismo de los quejosos.

Se trata, pues, de exponer una situación profundamente compleja que requiere la participación de los diferentes sectores sociales. En este caso, peor aun, se trata de una Recomendación ignorada por parte de la autoridad responsable de la violación a derechos humanos. Situación que es retomada

por el ejecutivo a partir del informe anual presentado por el Presidente de la CNDH, por lo cual la autoridad tuvo que acatar la Recomendación de ese Organismo.

Por último, en referencia a este caso práctico, cabe destacar que existen limitantes intrainstitucionales que, también, se incorporan como contingentes que impiden una mejor solución a las quejas presentadas a la CNDH. Particularmente, a que existen instrumentos internos que fueron diseñados para atender con mayor eficacia las denuncias de la sociedad, en caso específico, el *Programa de la Mujer*, creado en 1993, exprefeso para atender las violaciones al género femenino. Evidentemente, esta situación refleja una lamentable falta de capacitación del personal profesional de la CNDH, que no provocó que el caso se turnara a dicho programa; así como también la ausencia de un compromiso institucional por parte de la responsable del mismo.

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

1. Las precarias condiciones en que vivía el pueblo francés al finalizar el siglo XVIII, consecuencia del abuso de poder que provocaba inseguridad y desigualdad entre los ciudadanos, obligó a los líderes de la Revolución a crear una declaración en la cual se tutelaran y establecieran los derechos fundamentales del hombre. Dicha declaración no fue producto de un acto benévolo por parte del Estado sino de las demandas del pueblo.

2. Esta declaración representó un gran avance para los hombres de aquella época, porque fue el primer paso para una vida con mayores garantías para los ciudadanos. A la vez, esta declaración constituye uno de los principales pilares que en lo sucesivo sostuvieron a la sociedad contemporánea.

3. Por lo tanto, sirvió como ejemplo para que en otros Estados surgiera el interés por brindar protección a sus pueblos. Esto trajo como consecuencia que poco a poco se fueran modificando los respectivos regímenes políticos y que el individuo adquiriera un papel distinto al que venía desempeñando en cada etapa de la evolución social. Es decir,

el superar la condición humanan que el hombre tuvo en la etapa esclavista y la feudal.

4. Paulatinamente se reconocieron los derechos fundamentales en las diferentes constituciones de los Estados. Asimismo, se hizo patente la necesidad de crear mecanismos jurídicos que garantizaran su protección y respeto. Es así como se fue logrando la universalidad y difusión de los derechos del hombre, pretendiéndose con esto que los mismos fueran respetados en cualquier parte del mundo, lo que hasta el momento no ha podido lograrse.

5. La Carta de la ONU y la Declaración Universal de Derechos Humanos formalmente marcan el principio de la universalidad de estos principios, y es a partir de ellos que los Estados adquieren una "verdadera" convicción en cuanto a la protección y respeto de los mismos.

6. Esa convicción fue invadiendo otros continentes y en América también hubo una Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre, en la que también se le impusieron obligaciones a los ciudadanos.

7. Los pensadores mexicanos, influidos por ideas extranjeras, pretendieron terminar con la injusticia y la desigualdad en nuestro país, luchando contra el sistema en los difíciles momentos que vivía el país; así lograron que se le diera mayor valor al hombre y que adquiriera el derecho de participar en los asuntos de la Nación.

8. El tiempo y la experiencia del país maduró esta idea e hizo que las constituciones evolucionaran, pues así lo demandaban los intereses de la población. La falta de respeto a los derechos fundamentales de los mexicanos obligó a crear un mecanismo jurídico que los protegiera: El juicio de Amparo.

9. Hace poco tiempo fue creado otro medio para proteger a los ciudadanos de violaciones a sus derechos humanos cometidas por parte de las autoridades y de los servidores públicos que forman la administración pública, es el sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos: la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

10. De tal manera que la corta vida y poca experiencia, de ese Organismo se ha reflejado en una serie de fallas. Esto se debe, en gran parte, a las diversas limitaciones respecto de materias de carácter jurisdiccional, laboral y electoral,

lo cual no significa que en esos ámbitos no existan violaciones a Derechos Humanos, por el contrario, es en donde se cometen más violaciones. Sin embargo, para que la CNDH pudiera conocer de estos casos, sería necesario realizar una serie de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que significaría una remodelación total a la estructura de nuestro sistema, que definitivamente sería muy benéfico.

11. Esta situación se debe a que la CNDH fue una copia del modelo original del Ombudsman sueco, pero no se tomó en cuenta que en ese país el concepto de justicia es virtualmente diferente al de nuestro país. No es gratuito que Suecia forme parte de los países desarrollados, y México se debata, todavía, en una etapa de subdesarrollo.

12. En ese sentido, es urgente que este Organismo tome fuerza y adquiera una plena autoridad moral, pero ello va a depender del esfuerzo y compromiso que haga tanto la población como las autoridades y los servidores públicos que conforman la administración pública.

13. Pero no se puede luchar por algo que no se conoce, he aquí el indispensable papel que desempeña la consolidación de

una cultura de los Derechos Humanos, para lo cual los medios de comunicación masiva resultan indispensables para lograr estos objetivos.

14. Si la CNDH no ha tomado la suficiente fuerza y no ha logrado conseguir óptimos resultados es porque no se ha podido vencer el abuso de poder y la negligencia con que cotidianamente actúan nuestras instituciones gubernamentales.

15. Es por ello que resulta necesaria la reeducación de las personas que pretenden formar parte de la administración pública, ya que, teóricamente, los objetivos principales de esta es la satisfacción de los intereses colectivos.

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

- Acosta, Mariclaire. *Democracia y derechos humanos*, Revista *Topodrilo*, Núm. 17, mayo-junio, 1991.
- Aguilar Cuevas, Magdalena. *El Defensor del ciudadano Ombudsman*, UNAM CNDH, México, 1991.  
--- *Manual de capacitación, derechos humanos*, CNDH, México, 1993.
- Antología de Cásicos Mexicanos de los Derechos Humanos*, CNDH, Tomo I y II, México, 1993.
- Bidat Campos, German. *Teoría general de los derechos humanos*, UNAM, México, 1989.
- Burgoa, Ignacio. *El Juicio de amparo*, Porrúa, México, 1988.
- Carpizo, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*, Porrúa, México, 1983.  
--- *Algunas reflexiones sobre el Ombudsman y los Derechos Humanos*, CNDH, México, 1992.  
--- *¿Que es la CNDH?*, Instituto de Investigaciones Jurídicas y CNDH, México, 1990.
- Díaz Muller, Luis. *Manual de Derechos Humanos*, CNDH, México, 1991.
- De la Barrera Solórzano, Luis. *Por un derecho humanista*, Revista *Topodrilo*, Núm. 17, mayo-junio, 1991.
- El ombudsman judicial, perspectivas internacionales*, CNDH, México, 1993.
- Fix-Zamudio, Héctor. *Justicia constitucional Ombudsman y derechos Humanos*, CNDH, México, 1993.  
--- *Protección jurídica de los Derechos Humanos, Estudios comparativos*, CNDH, México, 1991.
- Garantías jurisdiccionales para la defensa de los derechos humanos en Iberoamérica*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1992.
- García Maynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, México, 1989.

- González Ibarra, Juan de Dios. *Elecciones y derechos humanos*, Revista *Topodrilo*, Núm. 17, mayo-junio. 1991.
- Herrendorf, Daniel E. *Derechos Humanos y viceversa*, CNDH, México, 1991
- Informe Anual, Mayo 1993 - mayo 1994*. CNDH, México, 1994.
- Krieger, Emilio. *Constitución y derechos humanos*, Revista *El Cotidiano*, Núm. 63, julio-agosto, 1994.
- Lafer, Celso. *La reconstrucción de los derechos humanos*, FCE, México, 1994.
- López Chavarría, José y otros. *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, CNDH, México, 1993.
- Los Derechos Humanos de los Mexicanos*, CNDH, México, 1991
- Madrazo, Jorge. *Derechos Humanos: El nuevo enfoque mexicano*, FCE, México, 1993.
- Monroy Cabra, Marco Gerardo. *Los derechos humanos*, Temis, Bogotá-Colombia, 1980.
- Montesinos, Rafael. *Sociedad civil y derechos humanos*, Revista *Topodrilo*, Núm. 17, mayo-junio, 1991.  
--- *La cultura de los derechos humanos y la modernidad política en México*, Revista *El Cotidiano*, Núm. 63, julio-agosto, 1994.
- Periodismo y derechos humanos*. CNDH, México, 1992.
- Rabasa Gamboa, Emilio. *Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos*, CNDH, México, 1992.
- Rodríguez y Rodríguez, Jesús. *Estudios sobre Derechos Humanos, Aspectos Nacionales e Internacionales*, CNDH, México, 1991.  
--- *Instrumentos internacionales básicos de derechos humanos*, CNDH, México, 1994.
- Sáenz Carrete, Erasmo. *Derechos humanos y políticos*, Revista *Topodrilo*, Núm. 17, mayo-junio, 1991.
- Soberanes Fernández, José Luis. *Evolución de la ley de Amparo*, UNAM, CNDH. México, 1994.

Soto Alvarez, Clemente. *Selección de términos jurídicos, políticos, económicos y sociológicos*. LIMUSA, México, 1981.

Tovar Nieves, Yolanda. *Los vilipendiados derechos humanos en el conflicto chiapaneco*, Revista *El Cotidiano*, Núm. 63, julio-agosto, 1994.

**A N E X O**

**A N E X O**

México, D.F. a 11 de abril de 1994

Caso de la señora Luz Elena Olivas de Serna

Lic. Genaro Borrego Estrada,  
Director General del Instituto  
Mexicano del Seguro Social,  
Ciudad

Muy distinguido señor Director:

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, con fundamento con lo dispuesto en el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los Artículos 1°.; 6°. , fracciones II y III; 15, fracción VII; 24, fracción IV; 44; 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ha examinado los elementos contenidos en el expediente CNDH/121/93/CHIH/7475, relacionados con el caso de la señora Luz Elena Olivas de Serna y, vistos los siguientes:

## I. HECHOS

1. Esta Comisión Nacional recibió, el 18 de noviembre de 1993, el oficio DS 609/93, mediante el cual la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Chihuahua remitió el expediente 44/93, abierto con motivo de la queja presentada en ese organismo por la señora Luz Elena Olivas de la Serna, quien consideró que se cometieron violaciones a sus Derechos Humanos.

La quejosa expresó que, el 6 de septiembre de 1993, acudió a la clínica 33 del Instituto Mexicano del Seguro Social, aproximadamente a las 7:00 de la mañana, para someterse a una revisión médica con motivo de su embarazo; que la programaron para hacerle análisis el 8 del mismo mes, los cuales se realizaron en esa fecha y le fueron entregados el día siguiente; que ese mismo día se presentó con el ginecólogo, quien le indicó que necesitaba una sonografía y la programó para hacerle el 23 de septiembre. Pero toda vez que siguió con problemas, acudió con el médico particular Gilberto Apodaca, quien después de practicarle una sonografía le indicó que el producto aún estaba muy pequeño, y que hasta una semana después se podría determinar el avance del mismo. Que una semana después el mismo médico le informó que el producto estaba muerto y que necesitaba hacerse un legrado, por lo

que acudió inmediatamente al servicio de Urgencias del Hospital de Ginecología del IMSS, donde le comunicaron que la sonografía realizada por un médico particular no era válida para esa Institución, por lo que la programaron ese mismo día para hacerle análisis, mismos que se le practicaron hasta el lunes 20 de septiembre, de los cuales le dieron los resultados al día siguiente, martes 21, ordenándole otros análisis para aclarar algunas dudas respecto de dichos resultados.

Por esa razón se presentó al IMSS el 23 de septiembre de 1993, para que le tomaran la sonografía ordenada, de la cual, ese mismo día le entregaron los resultados y la pasaron a Urgencias de Ginecología ya que, según los análisis, el producto ya estaba muerto. En los resultados se estimó que su primer embarazo tenía una gestación de diez semanas.

De tal manera que para practicarle el legrado tuvo que ser internada ese mismo día, a las 14:00 horas, aproximadamente, y a las 16:30 horas, ingresó a la sala de operaciones. Antes de intervenirla le dieron a firmar un documento en el que ella se hacía responsable de la operación a la que iba a ser sometida, documento que no pudo leer por el estado en que se encontraba. Que a las 18:30 horas volvió en sí de la anestesia, ya en la sala de recuperación, que ese

mismo día fue dada de alta a las 22:30 horas y se trasladó a su domicilio.

Dos semanas después de ser intervenida quirúrgicamente empezó a sentir molestias, por lo que acudió a la clínica 33 del IMSS y solicitó una cita, misma que le fue negada con el argumento de que los médicos tenían la agenda saturada y a ella le tocaba su revisión hasta dos semanas después; que entonces fue con el médico particular Gilberto Apodaca, quien después de revisarla le dijo que las molestias que sentía se las provocaba el dispositivo intrauterino que le habían colocado; situación que conoció hasta ese momento, y que esto sucedió sin su consentimiento ya que los médicos del IMSS nunca le preguntaron si lo quería; por lo que el doctor Apodaca procedió a retirarlo.

La quejosa anexó a su escrito de queja copia del documento mediante el cual el doctor Gilberto Apodaca, el 13 de octubre, hace constar que la señora Luz Elena Olivas de Serna acudió a consulta el 11 de octubre, que presentaba dolor pélvico y sangrado intermenstrual, que le revisó y encontró un dispositivo intrauterino "T de cobre" y procedió a retirarlo.

2. En atención a lo anterior, esta Comisión Nacional solicitó al licenciado José de Jesús Diez de Bonilla, Titular de la Jefatura de Orientación y quejas del Instituto Mexicano del Seguro Social, mediante el oficio 6° 34286, del 19 de diciembre de 1993, un informe pormenorizado de los actos constitutivos de la queja, copia del expediente clínico que se le formó a la agraviada en la clínica 33 del IMSS, en Chihuahua, Chihuahua, y copia del documento mediante el cual la quejosa dió su autorización para que se le colocara el dispositivo intrauterino.

3. En respuesta, la autoridad mencionada emitió el oficio 35.12 488, del 10 de enero de 1994, mediante el cual indicó que a la paciente se le colocó el dispositivo intrauterino tomando en cuenta las normas de control de fertilidad que rigen en la institución, que estaba indicado médicamente y era indispensable, en este caso, para espaciar el periodo intergenético; que el médico está autorizado para tomar decisiones en beneficio de la paciente por lo que, no obstante que ella manifestó que no aceptaba el método, le fue colocado el dispositivo con el fin de preservar su salud, y que ello no implicaba negligencia médica. Agregó a su informe copia de los siguientes documentos:

a) Oficio 370/D/2240, del 23 de diciembre de 1993, girado por el doctor Fernando Ortega Durán, Director del Hospital de Ginecología número 15 del Instituto Mexicano del Seguro Social, en Chihuahua, Chihuahua, en el que expresó:

Con respecto a la solicitud del caso de la señora Luz Elena Olivas Campos, (sic) cédula 33-87-67-4130-IF67-OR, solicitada en oficio 45/1003, informo a usted que ingreso a esta unidad el 25 de septiembre de 1993 a las 11:30 A.M. con diagnóstico de Huevo Muerto Retenido demostrado por ultrasonido, motivo por el cual se le practicó legrado uterino instrumental a las 15:00 horas del mismo día y alta hospitalaria a las 21:50 horas. En el legrado se obtienen restos ovulares y se coloca D.I.U. al no existir contradicción del mismo con respecto a (sic) lo anterior mencionó las normas señaladas de control de fertilidad en este caso para espacios y el periodo intergenésico. La unidad informa a la paciente de la colocación del D.I.U. previo a su alta a fin de que si desea el retiro se efectue sin mayores problemas, esto se hace extensivo independientemente del tiempo de su colocación la paciente no acude de nuevo a nuestros servicios de haber deseado lo anterior.

b) Copia del formato MF-7 relativo al registro y la atención médica prenatal del 6 de septiembre de 1993, en el que obran las generales de la paciente, el diagnóstico de dos meses y medio de embarazo, y la anotación de que la paciente no aceptó el método.

## II. EVIDENCIAS

En este caso las constituyen:

1. Escrito de queja presentado por la señora Luz Elena Olivas de Serna, recibida en la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Chihuahua, el 29 de octubre de 1993.

2. Oficio DS/609/93, del 29 de octubre de 1993 girado por el profesor Baldomero Olivas Miranda, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Chihuahua, mediante el cual remitió el expediente 44/93, formado en ese organismo con motivo de la queja presentada por la señora Luz Elena Olivas de Serna.

3. Constancia médica expedida en favor de la señora Luz Elena Olivas de Serna por el doctor Gilberto Apodaca, el 13 de octubre de 1993.

4. Oficio VI34286, del 9 de diciembre de 1993, girado por esta Comisión Nacional al licenciado José de Jesús Diez de Bonilla, Titular de la Jefatura de Orientación y Quejas del IMSS.

5. Oficio 32.12 488, del 10 de enero de 1994, girado por el licenciado José de Jesús Diez de Bonilla, Titular de la Jefatura de Orientación y Quejas, dirigido a esta Comisión Nacional, mediante el cuál proporcionó el informe y la documentación proporcionada.

6. Copia del oficio 370/D/2240, del 23 de diciembre de 1993, emitido por el doctor Fernando Ortega Durán, Director del Hospital de Ginecoobstetricia número 15 del Instituto Mexicano del Seguro Social en Chihuahua, Chihuahua, mediante el cual informó a la Jefatura de Orientación y Quejas del Instituto Mexicano del Seguro Social, sobre los hechos materia de la queja.

7. Copia del formato MF-7 relativo a la atención médica prenatal y el registro reproductivo, iniciado el 6 de septiembre del 1993 a la paciente Luz Elena Olivas Campos,

clave 33-87-67-4130-A, en el Hospital de Ginecoobstetricia del Instituto Mexicano del Seguro Social de Chihuahua, Chihuahua.

### III. S I T U A C I O N   J U R I D I C A

Los médicos del Instituto Mexicano del Seguro Social que atendieron a la señora Luz Elena Olivas de Serna, en la intervención obstétrica a que fue sometida, legrado, no respetaron su derecho de maternidad, no obstante, que ella se negó a que le colocaran el dispositivo intrauterino. Por ello, vulneraron su derechos a la libre procreación que otorga el artículo 4° Constitucional, para tomar decisiones de manera responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos.

El 11 de octubre de 1993, el médico particular de la señora Luz Elena Olivas de Serna, doctor Gilberto Apodaca, le retiró a ésta el dispositivo intrauterino que le fue colocado sin su consentimiento en el Hospital de Ginecoobstetricia del Instituto Mexicano del Seguro Social de Chihuahua, Chihuahua.

### IV. O B S E R V A C I O N E S

Del análisis de las constancias que integran el expediente de queja, se apreció que las autoridades médicas adscritas al Hospital de Ginecoobstetricia del Instituto Mexicano del Seguro Social de Chihuahua, Chihuahua, en el ejercicio de sus funciones y con motivos de ellas, violaron los derechos humanos de la señora Luz Elena Olivas de Serna contemplados como garantías individuales en el artículo 4°, párrafo segundo y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dichas violaciones a los derechos fundamentales de la agraviada se configuraron debido a que, cuando ésta se presentó en las instalaciones del Hospital de Ginecoobstetricia del Instituto Mexicano del Seguro Social en Chihuahua, Chihuahua, para que se le realizaran los estudios necesarios para conocer el estado en que se encontraba el producto de la concepción, como se le diagnosticó "Huevo Muerto Retenido"; se ordenó que se realizaría un legrado y se le informó sobre los métodos anticinceptivos a los que podía ser sometida, como se desprende del formato MF-7, uno de los cuales se le aplicó a pesar de que ella se negó a que esto se hiciera.

El dispositivo intrauterino colocado era del tipo denominado "T de cobre", mismo que, dos semanas más tarde,

provocó a la señora Serna molestias que la obligaron a solicitar en su clínica una cita médica que le fue negada, por lo que debió atenderse particularmente en consulta durante la cual se enteró de la colocación del D.I.U. y decidió que se lo retiraran.

Es de hacerse notar que para efecto de que las autoridades médicas señaladas como responsables colocaran el dispositivo intrauterino en la paciente, era necesario que se le otorgara el consentimiento por escrito ya que las políticas de planeación familiar y sanitarias aprobadas por el propio Instituto Mexicano del Seguro Social no dan a las autoridades médicas atribuciones en el sentido de decidir, sin acuerdo de las pacientes o de los esposos de éstas, aún a efecto de protegerlas, la aplicación de métodos anticonceptivos para espaciar los periodos intergenéticos.

En su informe, la autoridad menciona que los médicos del Seguro Social están autorizados para tomar decisiones en este tipo de casos, aceveración que no está fundamentada, por lo cual se considera que los médicos que atendieron a la señora Luz Elena Olivas de Serna, al no respetar su voluntad de rechazar la colocación del dispositivo, vulneraron su derecho

a la procreación, que implica una decisión libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos.

De lo anterior se desprende que las autoridades médicas que atendieron a la señora Luz Elena Olivas de Serna no observaron lo previsto por los artículos 4° Constitucional; 10 numeral 1, del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y 17, numerales 1 y 2, del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1966, que obligan a México en virtud de que fueron ratificados por nuestro gobierno. Todos y cada uno de los mencionados preceptos legales garantizan el derecho a la libertad de procreación.

Por lo anteriormente expuesto, esta Comisión Nacional de Derechos Humanos se permite formular respetuosamente, a usted, señor Director General del Seguro Social, las siguientes:

#### V. R E C O M E N D A C I O N E S

PRIMERA. Ordenar a quien corresponda se lleve a cabo el procedimiento administrativo interno que proceda para poder determinar la probable responsabilidad en que hubiesen

incurrido los servidores públicos participantes en los hechos, e imponer las sanciones que resulten aplicables.

SEGUNDA. Girar instrucciones para que se indemnice a la señora Luz Elena Olivas de Serna por los gastos que sufragó a fin de que un médico particular la revisara, y luego de detectar como causa de su molestia el dispositivo intrauterino que le fue colocado por esa institución sin su consentimiento, se lo retirara.

TERCERA: La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública.

De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, solicita a usted que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, nos sea informada dentro del término de 15 días hábiles siguientes a esta notificación.

Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, solicito a usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión

Nacional dentro de un término de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la Recomendación.

La falta de presentación de pruebas dará lugar a que se interprete que la presente Recomendación no fue aceptada, por lo que la Comisión Nacional de Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública esta circunstancia.

Atentamente

El Presidente de la Comisión Nacional

Rúbrica