

00761  
30



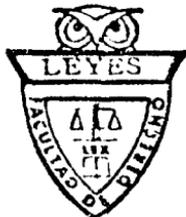
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

EL VALOR DE LAS RECOMENDACIONES DE LA  
COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

**T E S I S**  
Q U E P R E S E N T A  
SYLVIA TORRES CABALLERO  
PARA OBTENER EL GRADO DE  
M A G I S T R A E N D E R E C H O

DIRECTOR: DR. LEONEL ALEJANDRO ARMENTA LOPEZ



CIUDAD UNIVERSITARIA

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN 2002

A



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

*"El más fuerte, nunca es suficientemente fuerte para ser el amo, a menos que transforme su fuerza en derecho y la obediencia en deber"*

*Rousseau*

*Derechos escritos, nada más escritos son burlas al pueblo, momificadas en las constituciones.*

*Práxedes Guerrero.*

---

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

B

*Si pierdo derechos me in-digno, se afecta mi dignidad o la dignidad de otra persona. La ofensa por la pérdida de los derechos es una herida en la dignidad de alguien, pasa de la cólera a la indignación, la venganza, el perdón o el resentimiento. La falta de indignación significa desinterés o ignorancia de los derechos.*

*Graciela Hierro*

---

C

TESIS CON  
PALLA DE ORIGEN

*Agradecimientos:*

*A mi familia, (Natalia, Jorge, Verónica, Hernando, Verónica y Carofina), quienes siempre han estado a mi lado, cuando más los necesito.*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México, mi alma mater, porque en su espacio me he formado y crecido, siendo ahora útil a ella y a mi patria.*

*A mi distinguido maestro y asesor, el Doctor en Derecho Leonel Alejandro Armenta López, por todas sus enseñanzas que me han permitido alcanzar esta meta académica.*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## INDICE

|                                                                                                  | Pág.      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>INTRODUCCIÓN</b>                                                                              | <b>1</b>  |
| <br>                                                                                             |           |
| <b>CAPÍTULO PRIMERO</b>                                                                          |           |
| <b>RESOLUCIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL<br/>DE LOS DERECHOS HUMANOS</b>                          | <b>7</b>  |
| <br>                                                                                             |           |
| 1.1 RESOLUCIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE<br>LOS DERECHOS HUMANOS.                             | 7         |
| 1.2 EFECTOS JURÍDICOS DE LAS RESOLUCIONES DE<br>LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.    | 13        |
| 1.3 CONCEPTO JURÍDICO DE RECOMENDACIÓN.                                                          | 20        |
| 1.4 EFECTOS JURÍDICOS DE LAS RECOMENDACIONES DE LA<br>COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. | 26        |
| <br>                                                                                             |           |
| <b>CAPÍTULO SEGUNDO</b>                                                                          |           |
| <b>ELEMENTOS DE LAS RECOMENDACIONES</b>                                                          | <b>37</b> |
| <br>                                                                                             |           |
| 2.1 PRESUPUESTO JURÍDICO DE VIOLACIÓN DE<br>DERECHOS HUMANOS.                                    | 37        |
| 2.2 EFICACIA VINCULATORIA.                                                                       | 44        |
| 2.3 ESTRUCTURA DE LAS RECOMENDACIONES.                                                           | 47        |

E

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **EL VALOR JURÍDICO DE LAS RECOMENDACIONES 57**

|                                                                                                                          |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>3.1 EL VALOR JURÍDICO, VALIDEZ Y EFICACIA DE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.</b> | <b>57</b> |
| <b>3.2 EL VALOR MORAL DE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.</b>                        | <b>65</b> |
| <b>3.3 LA NATURALEZA JURÍDICA Y LA FUERZA DEL LENGUAJE EN LAS RECOMENDACIONES.</b>                                       | <b>72</b> |
| <b>3.4 OBLIGATORIEDAD MORAL DE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.</b>                  | <b>81</b> |
| 3.4.1 Sanción Social                                                                                                     | 88        |
| 3.4.2 Sanción Política                                                                                                   | 92        |
| 3.4.3 Sanción Jurídica                                                                                                   | 94        |
| <b>3.5 EFECTO LEGAL DE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.</b>                          | <b>96</b> |

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**CAPÍTULO CUARTO**  
**EFFECTOS Y REPERCUSIONES DE LAS**  
**RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL**  
**DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL DERECHO**  
**POSITIVO MEXICANO** **101**

|                                                                                                  |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.1 EL SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES<br>DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS<br>HUMANOS. | 101 |
| 4.2 HIPÓTESIS DE CUMPLIMIENTO:                                                                   | 110 |
| 4.2.1 Recomendaciones no aceptadas.                                                              | 111 |
| 4.2.2 Recomendaciones aceptadas, con pruebas de<br>cumplimiento total.                           | 118 |
| 4.2.3 Recomendaciones aceptadas, con pruebas de<br>cumplimiento parcial.                         | 122 |
| 4.2.4 Recomendaciones aceptadas, sin pruebas de<br>cumplimiento.                                 | 125 |
| 4.2.5 Recomendaciones aceptadas con cumplimiento<br>insatisfactorio.                             | 128 |
| 4.2.6 Recomendaciones aceptadas, en tiempo para<br>presentar pruebas de cumplimiento.            | 129 |
| 4.2.7 Recomendaciones en tiempo de ser contestadas.                                              | 132 |
| 4.2.8 Recomendaciones aceptadas cuyo cumplimiento<br>reviste características peculiares.         | 133 |

9

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

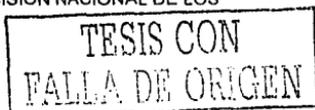
|                                                                                                     |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>4.3 RECOMENDACIONES NO ACEPTADAS, CONSECUENCIAS,<br/>EFECTOS Y POSIBLES FORMAS DE EVITARLAS.</b> | <b>134</b> |
| <b>CONCLUSIONES</b>                                                                                 | <b>140</b> |
| <b>BIBLIOGRAFÍA</b>                                                                                 | <b>149</b> |

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo principal realizar un estudio y análisis de las Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en la actualidad, en virtud de que las mismas arrojan datos valiosos a la sociedad mexicana, que ávida de información que le demuestre la evolución y funcionamiento de sus instituciones gubernamentales busca evaluar y defender con mayor energía sus derechos fundamentales.

En principio y para hacer más claro el desarrollo de esta investigación, cabe señalar que la inquietud que me motivó a escribir este trabajo documental nació principalmente de dos situaciones que paso a enunciar a continuación, la primera de ellas surge de presenciar cotidianamente la importancia que en la actualidad las sociedades de todo el mundo demuestran, al reafirman su convicción, en la observancia y protección de los derechos fundamentales del hombre, la dignidad y el valor de la persona humana, así como en la igualdad de derechos entre hombres y mujeres. La segunda razón es el contacto diario que dentro de mis labores mantengo con la problemática de protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el ordenamiento jurídico mexicano, así como mis convicciones al respecto.



Para abordar la problemática planteada utilicé varios métodos de investigación tales como el método histórico, literario, psicológico, jurídico, sociológico, lingüístico, inductivo y deductivo principalmente, con los que busque allegarme de aspectos como autenticidad del texto en que me basaba e identificación de su autor, validez de la interpretación del texto, es decir su significación respecto al autor del texto o material consultado, su carácter y el fin que persigue, veracidad de los hechos relatados en el documento, esquemas formados y contexto social del cual son producto.

No obstante lo anterior, el método en que mayormente se basa el trabajo de investigación que se expone es el método jurídico, en virtud de que éste es el método utilizado para el estudio de los textos o de la jurisprudencia a través de la comparación o contraste, investiga los fundamentos de una decisión, o las finalidades de una ley, las modificación que comporta, etcétera.

Lo anterior me permitió establecer en la mayoría de los casos la forma y contenido del pensamiento de los autores y de las fuentes, su influencia, semejanzas o diferencias entre sí y la validez de mis pensamientos.

En este contexto, dentro de la investigación encontramos la existencia de cuatro capítulos, el primero de ellos se denomina "Resoluciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos", en él iniciamos exponiendo el trabajo que el Ombudsman Nacional lleva a cabo a través de las diferentes resoluciones

que emanan de esa Institución Nacional desde el momento en el que recibe una queja hasta su conclusión, y en dónde además, se analiza la existencia de violaciones a los derechos humanos de una o varias personas, lo anterior con el objeto de dar a conocer su origen y su respectivo impacto.

Asimismo, consideré importante establecer lo anterior, porque constituye en gran número parte del trabajo que el Presidente de la CNDH rinde anualmente a los Poderes de la Unión, compareciendo primero ante el Pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, posteriormente ante el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Igualmente dicho informe es difundido en la forma más amplia posible para conocimiento de la sociedad.

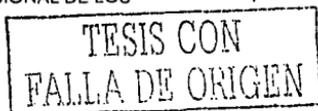
Las resoluciones a las que nos referimos son: conclusiones de expedientes resueltos durante el trámite respectivo, amigables conciliaciones o composiciones, orientaciones, estas últimas cuando se detecta la existencia de asuntos jurisdiccionales, asuntos entre particulares, asuntos laborales, asuntos agrarios, asuntos en los que exista una sentencia definitiva, asuntos extemporáneos, o bien remisiones a las instancias idóneas para conocer de la problemática planteada (comisiones a remisiones locales defensoras de derechos humanos, procuradurías, Comisión Nacional de Arbitraje Médico, etcétera).

Igualmente se analizan los efectos jurídicos de las Recomendaciones que emite la CNDH, que si bien han sido pocas en comparación con las otras resoluciones dictadas durante la historia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, han calibrado el cumplimiento del Estado de Derecho que impera en nuestro país.

En este contexto, también se hace alusión a dos conceptos que deben ser comprendidos lo mejor posible por quienes se interesan en conocer el alcance de las Recomendaciones, nos referimos a la sanción y a la coercibilidad, por lo que dichos conceptos son analizados y comentados para establecer posteriormente el efecto que tienen en el cumplimiento de las Recomendaciones de la CNDH.

Finalizamos el primer capítulo con la propuesta de una definición o concepto jurídico de Recomendación que envuelve los principales aspectos de la figura.

El segundo capítulo denominado "Elementos de las Recomendaciones" inicia aclarando y estableciendo qué se entiende por violación a derechos humanos específicamente de acuerdo a lo establecido por el Derecho positivo mexicano. Este presupuesto jurídico, que es de inicio analizado por los visitadores adjuntos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es



muy importante para posteriormente tocar el tema de la eficacia vinculatoria y la estructura de las Recomendaciones.

Asimismo, se ha pretendido dar a conocer a través del desarrollo del presente capítulo mostrar claramente qué encontramos en el documento "Recomendación" emitido por el *Ombudsman* Nacional.

En esta secuencia, encontramos el tercer capítulo que lleva el nombre "El Valor Jurídico de las Recomendaciones". Desarrollamos este apartado analizando y estableciendo la validez y eficacia de las Recomendaciones de la CNDH para así conocer el valor jurídico de las mismas. Igualmente y como es necesario se aborda el tema del valor moral que ellas poseen en nuestra sociedad y que las dota de una obligatoriedad muy especial.

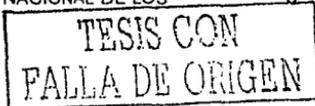
Otro punto incluido y que permite desentrañar la esencia de las Recomendaciones es el relativo a su naturaleza jurídica y la fuerza del lenguaje del que son portadoras.

Concluimos el capítulo aludiendo a los diferentes tipos de sanciones (social, política y jurídica) que operan en contra de aquella autoridad que no acepta las Recomendaciones que le son dirigidas y el correspondiente efecto legal.

Por último, el capítulo cuarto, "Efectos y Repercusiones de las Recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el Derecho Positivo Mexicano", brinda una visión general de cómo se realiza el seguimiento de las Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional protectora de derechos humanos, igualmente se encuentran clasificaciones del grado de cumplimiento de algunas Recomendaciones, comentarios prácticos sobre la razón de que existan las hipótesis de cumplimiento a tratar, consecuencias y efectos.

Como punto final, en las conclusiones se ofrece una sistematización de las ideas principales surgidas de la realización de este trabajo de investigación.

Ciudad Universitaria, abril de 2002.



**CAPITULO PRIMERO**  
**RESOLUCIONES DE LA COMISION NACIONAL**  
**DE LOS DERECHOS HUMANOS**

**1.1 RESOLUCIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
DERECHOS HUMANOS.**

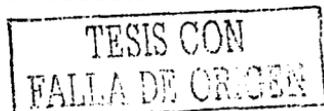
Es conveniente iniciar el presente capítulo aludiendo a lo que debe entenderse por resolución, para ello hay que referirse al principal objetivo de este apartado que es determinar lo que una resolución implica en el ámbito del Derecho Positivo Mexicano. Nos apoyamos para lo anterior en el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual que sobre el término en comento indica:

**“RESOLUCION. Solución de problema, conflicto o litigio. // Decisión, actitud. //...”<sup>1</sup>.**

De acuerdo con el concepto anterior notamos que cuando existe un problema, conflicto o litigio la resolución aplicada al mismo se traduce en una solución, respecto de la materia en especial que se plantea.

---

<sup>1</sup> Cabanellas Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Ed. Heliasta, S.R.L., Buenos Aires-Argentina, 1989 p. 187



En la Enciclopedia Jurídica Omeba encontramos:

**"En nuestro concepto la resolución es un remedio contemplado por la ley...."<sup>2</sup>.**

Conforme a esta idea podemos presuponer que posteriormente a la existencia de un problema, la resolución significa la posibilidad de remediar la situación presentada, así como reestructurar la constitución de aquello que ha sido violentado.

Asimismo, con base en la premisa de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) es un Organismo Nacional que protege y vigila el respeto y la defensa de los derechos humanos, que tiene como objetivos principales los siguientes: protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos, tal y como se enuncia en el decreto presidencial del 28 de enero de 1992, por el que se reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, del 29 de junio de 1992 y su Reglamento Interno, cuando la CNDH tiene conocimiento sobre una probable violación a los derechos humanos, ésta en uso de las facultades

---

<sup>2</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXIV. Ed. Driskill, S.A., Buenos Aires-Argentina, 1987, p. 788

constitucionales que le dieron origen, recibe, investiga y valora pruebas para emitir resoluciones de carácter administrativo, en las que determina la existencia o no de responsabilidad administrativa por parte de autoridades de carácter federal; es decir, de su intervención en un caso y de su correspondiente estudio, llega al conocimiento final de la existencia o inexistencia de violaciones a derechos humanos y se pronuncia al respecto a través de resoluciones.

En este sentido, es válido arribar a la conclusión de que la CNDH emite resoluciones con respecto a problemas que se le plantean y en sus pronunciamientos busca solucionar las afectaciones, actos ilícitos u omisiones de naturaleza administrativa, vicios en los procedimientos, delitos, o actos irrazonables e injustos, cometidos en agravio de cualquier persona o grupo de nuestra sociedad a quien le hayan sido violados sus derechos fundamentales, directa o indirectamente, por parte de un servidor público o una autoridad (excepto del poder judicial de la federación, en casos laborales y electorales) o de agentes sociales que cuenten con anuencia, tolerancia o negligencia imputable a una autoridad o servidor público de carácter federal en ejercicio de sus funciones.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

El procedimiento previsto por la CNDH para llegar a emitir una resolución puede ilustrarse de la siguiente manera:<sup>3</sup>

### PRESENTACION DE LA QUEJA

#### PRESENTACION

PERSONALMENTE

ONG'S

DE OFICIO

ESCRITO

VERBAL

CORRESPONDENCIA

TELEFONO

CALIFICACION

NOTORIAMENTE  
IMPROCEDENTES  
O INFUNDADAS

PRESUNTA VIOLACION DE  
DERECHOS HUMANOS

NO VIOLATORIA DE  
DERECHOS HUMANOS

INCOMPETENTE

SOLICITUD DE INFORME DE A LAS  
AUTORIDADES

ORIENTAR AL  
QUEJOSO Y  
OFICIO A LA  
AUTORIDAD

INVESTIGACION

CONCLUSIONES

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>3</sup> Aguilar Cuevas Magdalena. Manual de Capacitación. Derechos Humanos. Enseñanza-Aprendizaje-Formación. Dirección de Publicaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Ed. Editores e Impresos FOC, S.A de C.V., México 1993, p 187

RECOMENDACION

DOCUMENTO DE NO RESPONSABILIDAD

15 DIAS PARA ACEPTAR

15 DIAS PARA PRUEBAS

SEGUIMIENTO DE LA  
RECOMENDACION

El procedimiento antes ejemplificado encuentra su fundamento en el artículo 4o. de la Ley de la CNDH, que en su parte conducente establece:

**“Los procedimientos que se sigan ante la Comisión deberán ser breves y sencillos, y estarán sujetos sólo a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos. Se seguirán además, de acuerdo con los principios de inmediatez, concentración y rapidez, y se procurará, en la medida de lo posible, el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.”**

El procedimiento que sigue la CNDH reviste una serie de requisitos mínimos para emitir la correspondiente resolución que conforme a sus facultades sea procedente.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Es importante mencionar que las quejas que ingresan para el conocimiento de la CNDH son atendidas y estudiadas por los visitantes adjuntos, directores de área, coordinadores, directores generales, asesores y visitantes generales de las diferentes visitadurías por las que se encuentra integrada la Comisión, y que cada queja es analizada cuidadosamente para después elaborar un documento de conclusión de la misma que se dirige al quejoso, con el objeto de darle a conocer sobre la atención que se dio a su escrito de queja. Igualmente y para que el quejoso esté en todo momento informado sobre la petición de investigación que solicitó, se establece un estrecho contacto con él a través del visitador adjunto responsable del respectivo expediente de queja. Los escritos a que nos referimos conforman las diferentes resoluciones que emite la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México y que a continuación se mencionan:

## RESOLUCIONES:

Recomendaciones;

Documentos de No Responsabilidad;

Conciliación;

Resuelto Durante el Trámite Respectivo, y

Orientaciones en los casos de:

Asuntos Jurisdiccionales

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Asuntos entre particulares

Asuntos laborales

Asuntos Agrarios

Sentencias Definitivas

Extemporaneidad

Remisiones a Comisión Estatal

Remisiones a Procuraduría Ecológica

Remisiones a Comisión Nacional de Arbitraje

Médico

Remisión a Procuraduría de la Defensa del  
Trabajo

Remisiones a Contralorías Internas

## 1.2 EFECTOS JURÍDICOS DE LAS RESOLUCIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

El efecto jurídico de las resoluciones citadas en el punto anterior, lo encontramos como resultado de la acción que toman las personas que acuden a la CNDH y/o las correspondientes autoridades involucradas en una problemática determinada, es decir, si quienes acuden a la CNDH para exponer alguna queja o inquietud en la que presumen se están violentando o trastocando sus derechos humanos encuentran solución a esa situación en

especial, ya sea porque se aclararon sus ideas y se limitaron sus pretensiones conforme a derecho, se resolvió durante el procedimiento su inconformidad, se les orientó para acudir a la instancia competente, se concilio el problema planteado con la autoridad correspondiente dentro del respeto a los derechos humanos de la parte agraviada, o bien se recomendó a las autoridades correspondientes actuaciones específicas y tendientes a reestablecer los derechos fundamentales dañados, esa situación se traduce en el efecto jurídico alcanzado; igualmente si además consideramos que las autoridades involucradas toman acciones concretas para atender a las personas que han sido orientadas a acudir ante ellas y dan solución a su queja o bien la resuelven como resultado de la intervención de la CNDH, estaremos en presencia del efecto jurídico mencionado.

Por lo anterior, establecemos que el efecto jurídico será efectivamente la situación que resulte de la acción de presentar una queja ante el *Ombusman* Nacional. Una solución en la mayoría de los casos a una problemática en particular, un suceso temporal y espacialmente localizado que responde a varias razones que pasamos a enunciar.

Antes de continuar, conviene no olvidar que las resoluciones de la CNDH son la conclusión de una pretensión de un quejoso, a las que se llega sólo después de un exhaustivo estudio y análisis jurídico de la actividad de un servidor público o autoridad que, en el ámbito del Derecho Positivo Mexicano,

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

se presume haya violado derechos humanos o bien si su anuencia así lo produjera.

Los expedientes de queja pueden concluirse de diferentes formas, las más recurrentes son tres, a saber:

Orientación

Conciliación

Recomendaciones

Las orientaciones surgen cuando del estudio de los hechos o constancias que obran en los expedientes se desprende que no existen violaciones a derechos humanos, es decir, no se encuentran presentes los elementos de convicción necesarios, o no se acredita el hecho jurídico violatorio.

Asimismo, las orientaciones también se originan cuando por no surtirse la competencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, está presente la posibilidad de orientar jurídicamente al quejoso, siendo así que se prefiere concluir por orientación más que de cualquier otra forma el expediente.

La incompetencia de la CNDH se señala en el artículo 124 del Reglamento Interno de la CNDH, que dice:



**"No se surte la competencia de la Comisión Nacional tratándose de:**

- I. Los asuntos jurisdiccionales;
- II. Los conflictos entre particulares;
- III. Los asuntos laborales;
- IV. Los asuntos electorales;
- V. Las quejas extemporáneas;
- VI. Los asuntos de la competencia del Poder Judicial Federal;
- VII. Los asuntos de la competencia de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y en los cuales no se haya ejercitado la facultad de atracción a que se refiere el artículo 60 de la Ley;
- VIII. Los asuntos de naturaleza agraria, en los términos del artículo 17 del presente Reglamento;
- IX. Los asuntos ecológicos, en los términos del artículo 17 del presente Reglamento;
- X. Los asuntos que vulneren su autonomía y su autoridad moral de conformidad con el artículo 35 de la Ley;
- XI. Las consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales."

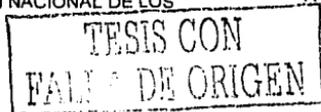
**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

La orientación es pues la mejor manera de ayudar al quejoso cuando por el desconocimiento de la cultura de los derechos humanos cree que la CNDH puede actuar en su pretensión. Su fundamento se encuentra en el artículo 33 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el 125 de su Reglamento Interno, los cuales ordenan:

**“Artículo 33. Cuando la instancia sea inadmisibile por ser manifiestamente improcedente o infundada, será rechazada de inmediato. Cuando no corresponda de manera ostensible a la competencia de la Comisión Nacional, se deberá proporcionar orientación al reclamante, a fin de que acuda a la autoridad o servidor público a quien corresponda conocer o resolver el asunto”**

**“Artículo 125. En todas aquellas quejas en las que aparezca una causal de incompetencia de la Comisión Nacional, pero al propio tiempo resulte posible orientar jurídicamente al quejoso, se determinará siempre esta segunda opción para por concluido el expediente”**

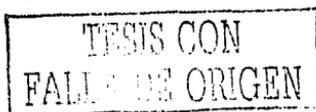
La conciliación es una forma de conclusión del expediente que se caracteriza por lo siguiente:



Cuando después de investigar los hechos materia de la queja, se advierten irregularidades en las actuaciones de los servidores públicos involucrados y no se acreditan violaciones graves a derechos humanos (derecho a la vida o a la integridad física o psíquica o a otras que se consideren especialmente graves por el número de afectados o sus posibles consecuencias) se podrá, dando aviso oportuno y contando de preferencia con el consentimiento del quejoso, someter el asunto a un procedimiento de conciliación con las autoridades señaladas como probables responsables.

Así, entonces, la autoridad recibirá una propuesta de conciliación elaborada por el Visitador General que en caso de ser aceptada, en un plazo de 15 días, deberá cumplirse dentro de los noventa días posteriores. En caso de que este acuerdo no se cumpliera podrá reabrirse el expediente y si la propuesta de conciliación no es aceptada, se iniciará la redacción del proyecto de Recomendación respectivo.

Afortunadamente con el procedimiento antes descrito y que encuentra su fundamento en los artículos 117 y 118 del Reglamento Interno de la CNDH se llegan a solucionar múltiples quejas presentadas ante la Comisión Nacional, lo cual revela que en nuestra sociedad no siempre se cometen violaciones graves a derechos humanos y muy frecuentemente se obtiene la cooperación de la mayoría de los servidores públicos para solucionar los conflictos planteados ante la CNDH.

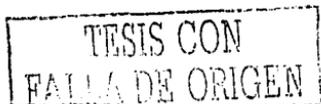


Por lo que se refiere al efecto jurídico de las Recomendaciones, nos ocuparemos más adelante de él, razón por la que no se hace mayor abundamiento en este momento.

El artículo 123 del Reglamento Interno de la CNDH establece además de las enunciadas las siguientes causas de conclusión:

**"Los expedientes de queja que hubieran sido abiertos podrán ser concluidos por las siguientes causas:**

- I. Por incompetencia de la Comisión Nacional para conocer de la queja planteada;
- II. Cuando por no tratarse de violaciones a Derechos Humanos se oriente jurídicamente al quejoso;
- III. Por haberse dictado la Recomendación correspondiente, quedando abierto el caso exclusivamente para los efectos del seguimiento de la Recomendación;
- IV. Por haberse enviado a la autoridad o servidor público señalado como responsable un Documento de No Responsabilidad;
- V. Por desistimiento del quejoso;



- VI. Por falta de interés del quejoso en la continuación del procedimiento;
- VII. Por haberse dictado anteriormente un acuerdo de acumulación de expedientes;
- VIII. Por haberse solucionado la queja mediante los procedimientos de conciliación o durante el trámite respectivo.

### 1.3 CONCEPTO JURÍDICO DE RECOMENDACIÓN.

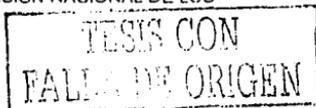
En este apartado analizaremos y definiremos el significado del término *Recomendación* con el objeto de entender el uso y alcance jurídico de las Recomendaciones que emite la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Para ese efecto nos apoyamos en lo que la enciclopedia del idioma al respecto señala en el Diccionario Histórico y Moderno de la Lengua Española.

Recomendación: "... Encargo o súplica que se hace a otro, poniendo a su cuidado y diligencia una cosa..."<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Enciclopedia del Idioma, Diccionario Histórico y Moderno de la Lengua Española (siglos XII al XX) Etimológico, tecnológico, regional e hispanoamericano. Tomo III N-Z. Aguilar México, 1991. p 3536

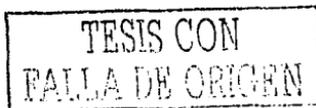


En efecto, al referirnos a un encargo o súplica, conocemos que el contenido de los documentos denominados "Recomendaciones" tienen precisamente esa concepción y función, es decir, se pone en conocimiento de las autoridades a las que se dirigen, la existencia de anomalías o irregularidades en su conducta de comisión u omisión, que traen consigo un atentado a los derechos fundamentales de las víctimas o agraviados; como súplica o encargo se les pide poner cuidado y diligencia para evitar que se vulneren los derechos humanos consagrados en el ordenamiento Constitucional.

La existencia de esta súplica además encuentra su base sustantiva en la idea de reconocer al individuo o a grupos internos de la sociedad, la posibilidad de poner límites a la acción del Estado, y por lo tanto el poder de reivindicar su derecho anulando las decisiones contrarias al mismo.

Por otra parte, la Real Academia Española en su Diccionario de la Lengua Española menciona que Recomendación significa:

"Acción y efecto de recomendar o recomendarse. // 2. Encargo o súplica que se hace a otro, poniendo a su cuidado o diligencia una cosa. ... // 4.



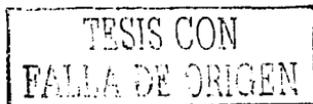
Autoridad, representación o calidad porque se hace más apreciable y digna de respeto una cosa.”<sup>5</sup>

Nuevamente encontramos la noción de súplica y encargo de un asunto que se hace a otro, (en el caso de las Recomendaciones de la CNDH a una autoridad), el asunto que se encarga es el reconocimiento y respeto de los derechos fundamentales de una persona individual o colectiva.

Igualmente encontramos en esta definición una idea muy importante, y es la que se refiere a “calidad porque se hace más apreciable y digna de respeto una cosa”; en el ámbito de los derechos humanos se considera apreciable y digno de respeto la observancia y cumplimiento de los mismos, por ello el Estado debe sostener que el fundamento ético de respeto a los derechos humanos goza de supremacía y consecuentemente satisfacer las justas exigencias de la moral de una sociedad democrática.

Por otra parte, el objetivo que se busca es el de exhortar a las autoridades a que promuevan, a través de sus actos, el respeto a los derechos fundamentales del hombre para lograr una vida en consonancia con la libertad y la dignidad que finalmente conducen al bienestar físico, social y espiritual.

<sup>5</sup> Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española. Vigésima Edición. Tomo III. Madrid, España, 1984. Ed. Talleres Gráficos de la Editorial Espasa-Calpe. S.A. p. 1154.



De lo anterior observamos que en una sociedad que se precie de vivir en un Estado de Derecho sus instituciones deben respetar los derechos primigenios de los individuos, sin necesidad alguna de súplica o encargo especial ya que, como alguna vez lo anunció un presidente norteamericano al referirse al cumplimiento de un sistema internacional de protección de los derechos humanos, estos "tratan acerca de los derechos de los seres humanos individuales, y de los deberes de los gobiernos para con los pueblos para servir a los cuales fueron creados. El pacto de Derechos Civiles y Políticos trata de lo que los gobiernos no deben hacer a su pueblos. Y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales trata de lo que los gobiernos deben hacer por sus pueblos." <sup>6</sup>

No obstante lo anterior, si bien es cierto que las Recomendaciones son una súplica o un encargo dirigido a una autoridad, también es cierto que el Estado tiene el deber jurídico de respetar los derechos establecidos en su ley suprema y en los correspondientes tratados e instrumentos internacionales, porque si no lo hiciera el prestigio de las instituciones que lo conforman sufriría menoscabo en el ámbito nacional e internacional a causa del informe anual de actividades que el Presidente de la CNDH rinde a los Poderes de la Unión. Al efecto comparece primero ante el Pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, posteriormente ante el Presidente de los Estados Unidos

<sup>6</sup> Félix Laviña. Sistemas Internacionales de Protección de los Derechos Humanos. Depalma, Buenos Aires, 1987. p. 36



Mexicanos y ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Igualmente dicho informe es difundido en la forma más amplia posible para conocimiento de la sociedad, tal y como lo prevé el artículo 52 de la ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

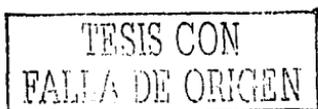
Continuando con el análisis del término Recomendación, un diccionario de términos jurídicos señala:

"Acuerdo adoptado por un organismo internacional que no obliga a los Estados miembros a la adopción de la norma recomendada, sino que representa un simple consejo de que así debe hacerse. Las *recomendaciones* son muy frecuentes en las resoluciones de la Organización Internacional del trabajo, contrariamente a las convenciones, de cumplimiento obligatorio, una vez ratificadas por los Estados miembros.

En el orden general, el vocablo equivale a encargo para cuidar de una persona o atender un negocio, de manera meramente rogativa. Il Además, consejo. Il Petición, fundada en el favor o la amistad, para que una persona obtenga algo, por esa indicación y no por meritos propios. ..."<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Ossorio Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Editorial Heliasta, Argentina, 1992, p 831



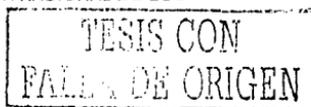
Esta definición nos aporta un elemento importante en el estudio de lo que debe entenderse por Recomendación que es la idea de consejo, es decir, cuando la CNDH emite una Recomendación, en el cuerpo de la misma, se encuentran consejos en su parte final en donde se presentan soluciones para reestablecer los derechos violados a las víctimas o agraviados en los sucesos que se pusieron a consideración del organismo protector de los derechos humanos, estos consejos se encuentran fundamentados en consideraciones de hecho y de derecho que una vez analizados se presentan a las autoridades para que los examinen y rectifiquen en el caso de haber cometido alguna conducta inadecuada y la corrijan.

Por último se anota que "la recomendación es la manifestación de un deseo dirigido a solicitar de su destinatario la realización de un comportamiento determinado, positivo o negativo, ... la recomendación es la manifestación de un deseo jurídicamente relevante porque ha sido tomado en consideración por una norma jurídica."<sup>8</sup>

El elemento a destacar de esta idea, es que la Recomendación tiene su origen en una norma jurídica que faculta a una institución a pronunciarse sobre los asuntos sometidos a su competencia.

---

<sup>8</sup>Castañeda Jorge, Obras Completas. Valor Jurídico de las Resoluciones de las Naciones Unidas, I. Naciones Unidas. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. Secretaría de Relaciones Exteriores. El Colegio de México. 1967. p. 280.

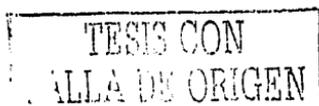


Una vez apuntado lo anterior, se propone adoptar la siguiente definición de Recomendación para efectos del presente trabajo de investigación:

“Es el documento que emite la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en donde después de haber analizado los hechos motivo de una queja, se evidencian conductas de servidores públicos de carácter federal que conculcan los derechos fundamentales de una persona o grupo de personas llamadas agraviadas, que no sólo son emitidas por actos u omisiones irregulares, sino también por la inexacta observancia de la ley o retraso manifiesto en las resoluciones; en ellas se propone o invita a la autoridad o autoridades responsables corrijan su actuación y restituyan los derechos humanos violentados, sin que exista obligación coercitiva del documento, pero sí una amplia fuerza moral que lo sustenta”.

#### **1.4 EFECTOS JURÍDICOS DE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

Siendo que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es parte de un Sistema Nacional no jurisdiccional de protección a los derechos humanos, es menester señalar que las recomendaciones que emite no son vinculatorias, es decir, carecen de coercibilidad.



La coercibilidad es "la posibilidad de que la norma sea cumplida en forma no espontánea, e incluso en contra de la voluntad del obligado."<sup>9</sup>

Este concepto implica la garantía de hacer cumplir una determinación emitida por una autoridad, aún y cuando el individuo a quien se determina cumplirla no desee acatar el mandato, éste se ejecuta a través de la coacción que es característica del derecho.

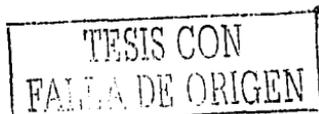
En el caso de las Recomendaciones emitidas por la CNDH, ésta -además de que no tiene el carácter de autoridad- carece de coercibilidad o fuerza pública para obligar al destinatario de una Recomendación a cumplirla.

En otras palabras, no existe una sanción jurídica prevista por el ordenamiento jurídico mexicano para la autoridad que no acepta o no cumple una Recomendación.

La sanción como concepto jurídico fundamental se entiende de la siguiente manera, atendiendo a lo que el jurista Mario I. Álvarez sostiene al respecto:

"La heteronomía de la *sanción* pero, sobre todo, su imposición coactiva por una persona distinta al agente (la autoridad), es lo que fundamentalmente

<sup>9</sup> García Maynez Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, Porrúa, S.A., México. 1985. p. 22.



diferencia al sistema jurídico de la moral y de otros órdenes normativos ... las normas jurídicas se distinguen de otras porque cuentan con una **garantía** que asegura su cumplimiento, esa garantía es la **coacción**. Por **coacción** entendemos, a su vez, el empleo de la fuerza legitimada de la autoridad para asegurar el cumplimiento de las normas jurídicas.

La **sanción** es la pena o el castigo que con carácter coercitivo establece un sistema jurídico para el supuesto de que se incumpla con lo dispuesto en una norma. Luego entonces, la sanción impuesta por el Derecho es coactiva, esto es puede aplicarse utilizando la fuerza. La coacción es un elemento de la sanción, pero no es la sanción misma."<sup>10</sup>

Al respecto, la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su artículo 6º, en su parte conducente, señala:

**"La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:**

...

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

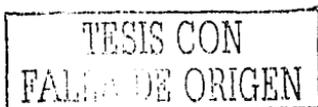
<sup>10</sup> Alvarez Ledesma Mario I., Introducción al Derecho, McGraw Hill, México, 1996, p. 219.

Por lo anterior se puede establecer que la propia ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos estipula que no existe vinculación entre sus Recomendaciones y las autoridades a quienes van dirigidas, por lo tanto el efecto jurídico de las mismas cuando no se aceptan y cumplen es inexistente, pero cuando a *contrario sensu* se aceptan y cumplen, estamos en presencia del efecto jurídico que equivale a "una solución", en la medida de lo posible, a la violación a derechos humanos cometida.

No obstante lo citado, cabe resaltar que cuando una autoridad no acepta o cumple una Recomendación de la CNDH ello si conlleva a la existencia de una sanción, esta no es de carácter jurídico sino moral, social y político.

En este orden de ideas, podemos establecer que las Recomendaciones son un tipo de resolución que emite la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuando, después de integrado un expediente de queja, concluye que existieron violaciones a derechos humanos, derivadas de los hechos de la misma.

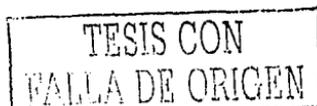
La Recomendación es un acto de naturaleza administrativa ya que la Comisión goza de esa misma naturaleza y no tiene como objetivo además dirimir una controversia sino procurar justicia, es decir, como representante del interés público procura que se respete la legalidad y el Estado de Derecho,



actuando y pronunciándose en los casos en los que los derechos humanos han sido vulnerados.

De este modo, una Recomendación es un acto de naturaleza administrativa que requiere para su existencia:

- a) De la formulación de una queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la que se presuman violaciones a derechos humanos imputadas a servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación y siempre y cuando no versen sobre asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.
  
- b) Que realizadas todas las investigaciones durante el procedimiento de tramitación del expediente de queja, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, concluya que sí existen violaciones a derechos humanos y las mismas no puedan ser resarcidas con antelación mediante la vía de amigable composición.
  
- c) Cumplir con los requisitos de ser pública, autónoma, no vinculatoria y pronunciadas exclusivamente respecto de un caso en particular, características que analizaremos posteriormente.



Las Recomendaciones son elaboradas por los visitadores adjuntos de las distintas visitadurías, quienes siguen las especificaciones que marca la ley y los visitadores generales, posteriormente son sometidas a la consideración del Presidente de la Comisión a efecto de que las suscriba.

En su contenido se analizan los hechos que le dieron origen, los argumentos y pruebas, elementos de convicción y las diligencias practicadas, a fin de establecer si las autoridades o servidores públicos han violado los derechos fundamentales del o de los agraviados, tales como actos u omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas o erróneas.

Como lo señala la ley de la CNDH en su artículo 44, el documento de la Recomendación deberá señalar las medidas que proceden para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, y si procede en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.

Las Recomendaciones son publicadas en la Gaceta de la Comisión Nacional.

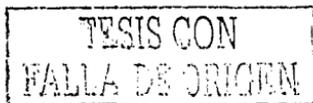
En cuanto a sus características, el artículo 46 de la ley de la CNDH, menciona:

“La Recomendación será pública y no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá y, en consecuencia, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos que contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia.

En todo caso, una vez recibida, la autoridad o servidor público de que se trate informará, dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si acepta dicha Recomendación. Entregará, en su caso, en otros quince días adicionales, las pruebas correspondientes de que ha cumplido con la Recomendación. Dicho plazo podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la Recomendación así lo amerite.”

Al respecto conviene recalcar que las Recomendaciones emanadas de la CNDH surten únicamente efectos respecto de la persona que haya interpuesto la queja o el recurso respectivo.

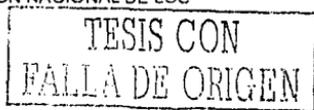
Las Recomendaciones son notificadas al servidor público y al quejoso y deben publicarse en la Gaceta de la CNDH; en ocasiones excepcionales, el Presidente de la Comisión decide si la Recomendación sólo debe hacerse del conocimiento de los interesados, de acuerdo con las circunstancias del caso.



No obstante lo anterior, la intención de que se deba publicitar la existencia de una Recomendación, tiene un carácter meramente político, es decir, es un principio que se basa en que las resoluciones emanadas de cualquier órgano, sean conocidas no solamente por las partes, sino por la comunidad en general, quien se encargará de evaluar posteriormente a las instituciones que han sido creadas para solucionar en gran parte los problemas de la sociedad, además de que en ellas ha sido depositado un mandato de representación, de servicio y sobre todo de legalidad.

Por lo tanto, es la opinión pública quien, conociendo el sentido de una Recomendación, se convierte en testigo de un determinado acto violatorio de derechos fundamentales y estará en posibilidad de valorar los acontecimientos, medirlos, analizarlos y así reprochar o no una conducta.

No obstante lo anterior, y para constatar los efectos jurídicos de las Recomendaciones de la CNDH, los mismos estrictamente conforme a Derecho, no existen porque el *Ombudsman* Nacional no cuenta con fuerza coercitiva que garantice transformar o modificar un acto jurídico, sin embargo a nivel político se puede conseguir que una conducta violatoria de los derechos humanos se repare o no se repita, es decir, la facultad que tiene el servidor público de aceptar o no una Recomendación es la pauta que da origen a los efectos jurídicos de la misma si la acepta y la cumple, y si además con ello se modifican actos violatorios de derechos humanos entonces existen los efectos



jurídicos respectivos, indemnización a la víctima, reconocimiento de derechos, otorgamiento de servicios negados, respuestas a solicitudes formuladas, etcétera; y al servidor público trasgresor de la legalidad, sanción administrativa, penal, civil y laboral en su caso. En otras palabras, si el servidor público acepta la Recomendación modificará o extinguirá el acto que violó los derechos humanos del agraviado o los agraviados y entonces procederá a restituir a los mismos el goce de sus derechos fundamentales.

Lamentablemente y como se ha observado en algunos casos las autoridades que han aceptado una Recomendación de la CNDH, adquieren solamente un compromiso moral que puede o no cumplirse.

En caso de no aceptarse la Recomendación la única acción que tiene la CNDH es dar a conocer este hecho a la opinión pública, sin tener la posibilidad de accionar algún medio jurídico para obligar al servidor público a aceptarla e incluso cumplirla.

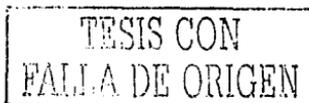
No obstante lo antes mencionado y al establecer que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no puede hacer cumplir coercitivamente sus Recomendaciones, es importante recalcar que la fuerza que la misma hace valer ante las autoridades es la fuerza moral, y siendo que además la CNDH no admite recurso alguno en contra de sus resoluciones y -en el presente caso- "de sus Recomendaciones", (artículo 47 de la Ley de la CNDH), ello implica

que únicamente es el *Ombudsman* Nacional quien decide en última instancia, sobre la existencia o no de violaciones a los derechos humanos, no habiendo otra instancia, en caso de desacuerdo de los quejosos o de las autoridades, responsables, que modifique ese criterio.

En resumen, el efecto jurídico de las Recomendaciones de la CNDH no se encuentra previsto en el derecho positivo mexicano, ya que no existe ningún instrumento coactivo o coercitivo en el que logre que las Recomendaciones sean acatadas o cumplidas en su totalidad. El efecto y alcance de las mismas, entonces está subordinado a su aceptación y cumplimiento por parte de la autoridad. Cuando así sucede, estamos en presencia de efectos jurídicos que aunque no son de origen directo, pueden crear modificar o extinguir situaciones jurídicas, en otras palabras, se materializan acciones y resultados que se derivan de las mismas.

No obstante lo antes mencionado, existen efectos políticos y de contenido moral y ético en la sociedad que se desarrollarán posteriormente en esta investigación.

Los efectos de este documento en estudio deben por lo tanto ubicarse principalmente en el terreno de lo moral y de lo político; por ello es de vital importancia que quien se encuentre a la cabeza de un Organismo como la CNDH tenga un amplio reconocimiento social, es decir una amplia estima moral



que permita que las autoridades a quienes se dirigen Recomendaciones las acepten.

Finalmente, cabe apuntar que para alcanzar los correspondientes efectos jurídicos de las Recomendaciones es muy importante el contenido de las mismas, ya que su elaboración y estudio es fundamental para argumentar validamente el porqué se considera que se han vulnerado los derechos humanos del o los agraviados en las conductas de la autoridad.

## CAPITULO SEGUNDO

### ELEMENTOS DE LAS RECOMENDACIONES

#### 2.1 PRESUPUESTO JURÍDICO DE VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS.

Iniciamos este apartado haciendo alusión a la idea de que "en general, podemos decir que los derechos humanos es la historia moral de la humanidad. Los hitos que van marcando el avance del reconocimiento de los derechos humanos, de las libertades del hombre, son los propios del progreso de la civilización"<sup>11</sup>.

Es así entonces como encontramos que existe una estrecha relación entre el reconocimiento, impulso y protección de los derechos humanos y el Estado de Derecho, es decir, los mecanismos de defensa no son ajenos a los valores y características de un pueblo en una época y lugar determinados.

La concepción política de Estado de Derecho se entiende como aquel Estado que se encuentra sujeto al ordenamiento constitucional libremente

---

<sup>11</sup>Varela Feijoo J. La protección de los derechos humanos. Barcelona, 1973, p. 68.



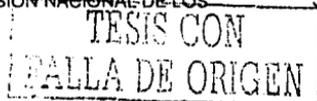
acordado y construido por el pueblo, o lo que es lo mismo, aquel que actúa conforme al ordenamiento jurídico vigente que además se presupone está fundado en la idea de justicia.

En un Estado de Derecho se comprende que los individuos deben conocer perfectamente bien cuáles son los lineamientos dentro de los que tanto los particulares como el Estado deben actuar, ya que "el derecho exige el reconocimiento de una esfera bien definida de poder, dentro de la cual el individuo esté libre de las invasiones arbitrarias del gobierno"<sup>12</sup>.

En otras palabras el derecho tiene que reconocer y respetar una esfera determinada de poder a los individuos y a los gobernantes. Cuando esto no ocurre estamos ante la presencia de arbitrariedades o despotismo según sea el caso; el derecho debe poner un freno al ejercicio arbitrario y sin escrúpulos del poder público o privado, castigar la invasión o el no reconocimiento de los derechos de los individuos integrantes de una sociedad siempre cambiante, y por ello cada generación debe replantearse lo necesario para lograr convivir armónicamente.

Por lo manifestado, y siendo que al inicio de este apartado mencionamos que hablar sobre derechos humanos es referirnos a la historia de la moral de la

<sup>12</sup>Bodenheimer Edgar, Teoría del Derecho, Fondo de Cultura Económica, Colección Popular, México, 1994, p. 35.



humanidad, creemos que la fortaleza de un Estado de Derecho y el grado de cumplimiento de los derechos fundamentales del hombre en una sociedad, denota el grado de civilización de la misma.

Ahora bien el sistema jurídico, al que se sujeta el actual estado de derecho en nuestro país, ha ido creciendo en grandes proporciones, pues no sólo la producción de normas jurídicas internas marcan derechos y obligaciones para los integrantes del mismo, sino que existen instrumentos internacionales que también regulan su conducta, como son los siguientes: la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los distintos Pactos Internacionales de Derechos Humanos, tales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, La Convención Americana sobre Derechos Humanos, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Declaración Universal de Derechos Humanos, Declaración de los Derechos del Niño, Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales, Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, y algunos otros.

Tratados Internacionales de Derechos Humanos: Convención Internacional para la Supresión de la Trata de Mujeres y Niños, Convención sobre Asilo



Político, Convención Interamericana para la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer, Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem Do Pará), Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, y otros más.

Una vez delimitado lo anterior, podemos decir que en México nos encontramos jurídicamente ante una violación a derechos humanos cuando estos ya materializados en derecho positivo, no son reconocidos o respetados por las autoridades federales, locales o municipales a favor de una persona (ser humano), es decir, cuando la acción del Estado no se rige por el ordenamiento jurídico preestablecido y con ello conculca los derechos fundamentales de los gobernados.

Así pues el Reglamento Interno de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala en su artículo 6º que:

"Para los efectos del desarrollo de las funciones de la Comisión Nacional, se entiende que los Derechos Humanos son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano. En su aspecto positivo, son los que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que se

**recogen en los pactos, los convenios y los tratados internacionales  
suscritos y ratificados por México."**

Lo anterior refleja que el presupuesto jurídico de violación a derechos humanos en México se dará cuando alguno de los derechos inherentes a la naturaleza humana que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que se recogen en los pactos, los convenios y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México, no son reconocidos o cumplidos o bien son violentados de cualquier forma por los servidores públicos encargados de salvaguardarlos. Es decir, cuando los servidores públicos no actúan dentro de límites definidos conforme a derecho y no se reconocen o respetan a los ciudadanos determinados derechos básicos de los que no se les pueda privar en circunstancias normales estamos en presencia de "Violaciones a Derechos Humanos".

Vittorio Mathieu señala al respecto que teorizando sobre lo que es el hombre y una vez admitiendo que este "es un sujeto de derechos (hipótesis necesaria), todo ataque dirigido contra esta cualidad esencial del hombre es un ataque a la *naturaleza* del hombre, contra el cual éste tiene el derecho de ser protegido."<sup>13</sup>

<sup>13</sup> A. Diemer, J. Hersch, P. Hountondji, y otros, Los Fundamentos Filosóficos de los Derechos Humanos, erbal, UNESCO, 1985, p. 35.

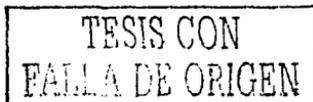


Por lo anterior, es necesario reflexionar y buscar a los derechos humanos en la naturaleza del hombre, para hallar aquellos que le pertenezcan como tal, sea cuales fueren las particularidades accidentales de su posición en la sociedad, y cuando un servidor público los desconozca injustificadamente impidiendo su absoluto disfrute, estaremos en presencia de una violación a derechos humanos.

Volvemos a presentar de manera enunciativa y no limitativa algunos de esos derechos fundamentales que nuestro ordenamiento legal reconoce y protege: Derecho a la vida, libertad de expresar opiniones personales, libertad de reunión, incluyendo la participación en mítines y manifestaciones, sindicatos y asociaciones, derecho a la educación, libertad de culto, derecho a elegir y ser elegido como miembro de los órganos del estado, igualdad por encima del sexo, credo, raza, etc., derecho a la salud, derecho a la propiedad privada, derecho a la vivienda, derecho a la seguridad jurídica, a gozar de beneficios culturales, por citar algunos.

Además, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos posee un Manual para la Calificación de Hechos Violatorios de Derechos Humanos que contiene la estructura conceptual de las categorías de hechos violatorios de derechos humanos, supuestos de "Violación de Derechos Humanos", denotación, fundamentos y referencias.

Algunos de ellos son: violación al derecho a la igualdad y al trato digno, discriminación, violación a los derechos de persona con algún tipo de discapacidad, violación a los derechos de personas bajo la condición jurídica de migrantes, violación a los derechos del niño, violación del derecho de los menores a que se proteja su integridad, violación a los derechos de los seropositivos o enfermos de sida, negativa atención médica por la condición de seropositivo o enfermo de sida, deficiencia en los trámites médicos, negativa injustificada de beneficios de ley, amenazas, intimidación, trato cruel y/o degradante, tortura, violaciones al derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica, detención arbitraria, no aceptación de denuncia por violación a la mujer, dilación en la procuración de justicia, dilación o negligencia administrativa en el proceso, incumplimiento de prestaciones de seguridad social, incumplimiento de la función pública en la administración de justicia agraria, incumplimiento de la función pública en la administración de justicia fiscal, incumplimiento de la función pública en la administración de justicia mercantil, incumplimiento de la función pública en la administración de justicia agraria, empleo arbitrario de la fuerza pública, inejecución de orden de aprehensión, prestación indebida de servicio público de salud, prestación indebida de servicio público de educación, contracepción forzada, tráfico de influencias, desaparición forzada, cateos y visitas domiciliarias ilegales, ejercicio indebido del cargo, negativa al derecho de petición, entre otros.



## 2.2 EFICACIA VINCULATORIA.

La vinculación es un concepto importante para el desarrollo y comprensión del presente trabajo de investigación ya que una de las características que poseen las Recomendaciones que emite la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es precisamente, que no son resoluciones vinculatorias en relación con las autoridades a las que van dirigidas, por ello para aclarar desde ahora esta noción encontramos lo siguiente:

Vinculación: "... Sucesión predeterminada ... Perpetuación en el ejercicio de una función"<sup>14</sup>

Cuando hablamos de vinculación nos referimos a una continuidad en el ejercicio de una función o de una tarea. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos por ley es autónoma y completamente independiente de cualquier institución a la que dirija una Recomendación, y por supuesto no se da un vínculo directo entre ambas ya que éste se entiende como un lazo o nexo que en su caso podría impedir la imparcialidad con la que se deben estudiar y tratar los casos que se someten a su opinión. La vinculación nos trae a estudio lo que por vínculo jurídico o relación jurídica entendemos y de lo cual sabemos:

<sup>14</sup> Osorio Manuel. Ob Cit p 1011.



"En la técnica actual, *relación jurídica* (v.), en decir más usual. En el clasicismo de Roma, el *vinculus iuris* tuvo una expresión más material de sujeción física. Al respecto recuerdan los Mazeaud que estar *ligado* es tanto como estar *obligado* (y eso que en nuestro idioma, cosa que no ocurre en el francés con *lié* y *obligé*, hasta las palabras muestran su conexión, por absorber la segunda a la primera). La expresión poseía en su origen un sentido que no era figurado: la sumisión de un deudor así encadenado (*ligatus*) en la prisión y a disposición de su acreedor, que podía darle muerte o reducirlo a la esclavitud. Esta atadura se ha idealizado, ya no es más que un vínculo jurídico (*vinculum iuris*), pero el deudor continúa ligado en ese sentido de que está obligado a cumplir con lo que debe."<sup>15</sup>

La relación jurídica, vínculo jurídico o vinculación presupone entonces una ligadura entre dos o más entes que a su vez conlleva a la existencia de una obligación de una de las partes hacia con la otra y esto es precisamente lo que no existe entre las Recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las autoridades federales, locales o municipales a quienes recomienda.

Finalmente, sobre relación jurídica encontramos que ""Es el vínculo entre varias personas, en mérito del cual, una de ellas puede pretender algo a lo que

---

<sup>15</sup> Ossorio Manuel, Ob. Cit. p. 1012.

la otra está obligada". Advierte Del Vecchio que la relación jurídica tiene siempre un substrato real (económico, moral, etc.), ya que "el Derecho *no creó* los elementos o términos de la relación, sino que los encuentra ya naturalmente constituidos y no hace más que determinarlos, disciplinarlos; reconoce algo preexistente a lo que da o imprime su forma, *fijando los límites de la exigibilidad reciproca*". Sin embargo, la Teoría Pura del Derecho (Kelsen y su escuela), parte de otros supuestos y arriba a conclusión diversa. Según esta nueva concepción, la relación jurídica no es una mera relación *real*, a la cual se agrega luego o se superpone la regulación jurídica, sino que debe concebirse como relación inmanente al Derecho, derivada de la *estructura lógica del precepto jurídico* (v. esta expresión). Ella consiste en la unión normativa de los elementos que integran el contenido del precepto: la unión de una consecuencia (sanción normativa) a un determinado supuesto o condición (el acto) y la imputación de cierta conducta, a una determinada persona. Estos elementos que integran la norma no están, pues, unidos, o ligados por relaciones de causalidad, sino por el *deber ser* establecido en el precepto jurídico."<sup>16</sup>

De lo anterior se desprende que la relación jurídica o vinculación presupone dependencia entre personas que por naturaleza están unidas por sus funciones ya sean económicas, sociales, científicas, etcétera. Existen relaciones lógicas del Derecho de *deber ser* que les dan derechos y

---

<sup>16</sup> Ramírez Gronda Juan D., Diccionario Jurídico, Editorial Heliasta, Argentina, 1988, p. 266.



obligaciones como el de pretender una situación y con ello obligar a la otra parte.

Finalizamos estableciendo que en este terreno tanto las Recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como la propia Comisión no se encuentran vinculadas jurídicamente a alguna otra institución o autoridad en el marco jurídico vigente, sino que ahora la Comisión se ha transformado sustancialmente en sus casi ya diez años de existir, puesto que de ser un órgano con vinculación formal a la Administración Pública Federal, dependiente de la Secretaría de Gobernación, ha pasado a ser un organismo descentralizado con autonomía funcional, cuyo titular era nombrado por el Ejecutivo Federal con aprobación del Senado y, finalmente, a un órgano autónomo del estado mexicano presidido por una persona que designa ahora en votación calificada el Senado de la República.

### 2.3 ESTRUCTURA DE LAS RECOMENDACIONES.

Para efecto de conocer cuál es la estructura de las Recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y establecer cuál es su valor en la sociedad, pasamos a estudiar los elementos que la componen.



Una vez que se ha integrado debidamente el expediente de queja, y de estimarse que existen elementos suficientes para acreditar violaciones a los derechos humanos, el visitador adjunto responsable del trámite del expediente hace este hecho del conocimiento del visitador general y se procede a realizar el proyecto de Recomendación a la autoridad.

El proyecto de Recomendación debe reunir imprescindiblemente los siguientes elementos:

- a) La leyenda **Recomendación** sobre el caso (enseguida el nombre del agraviado o de los agraviados), estos datos se escriben para personalizar el documento y se asigna un número correspondiente, por ejemplo Recomendación 8/99, 12/2000, 9/2001.
- b) **Fecha.** Se escribe completa (ciudad, día, mes y año.)
- c) **Nombre y cargo del destinatario,** puede ser una persona o varias. Aquí es importante citar sus nombres y cargos completos.
- d) **Preámbulo** en el que se fundamenta **jurídicamente** la intervención (competencia) de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para conocer sobre el caso.



- e) **Hechos.** Es el relato de manera sucinta de los acontecimientos relevantes a partir de la recepción del escrito de queja, relacionados con la violación de derechos humanos. Estos hechos deben citarse de manera cronológica y lo más claro posible.
- f) **Evidencias.** En este apartado deberán de organizarse las evidencias que se hayan recabado o se hayan hecho llegar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y que guarden relación con los hechos descritos (visitas, documentos aportados por el o los agraviados, autoridad o autoridades, comparecencias, dictámenes, etcétera). En este apartado lo único que se efectúa es una descripción de las evidencias sin entrar a su análisis. En este caso se siguen las evidencias en orden cronológico, o bien en el de su importancia.
- g) **Situación jurídica.** Consiste en el relato breve del estado jurídico que guardan el o los agraviados, lo más actualizado posible. En el caso de un proceso en curso, es importante señalar con precisión en qué etapa se encuentra (no debe repetirse lo señalado en hechos y evidencias. Lo básico es mencionar la situación en el momento de la Recomendación).
- h) **Observaciones.** Constituyen el aspecto fundamental de la Recomendación ya que aquí deben plasmarse los razonamientos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos estableciendo los fundamentos jurídicos

pertinentes. En esta segmento se correlacionan hechos con evidencias y se generan los puntos que se recomiendan. Aquí deben de hacerse ver las inconsistencias, contradicciones, falsedades, limitaciones, acciones u omisiones de las autoridades o servidores públicos señalados como responsables, que indican de manera clara la violación de los derechos humanos.

La extensión del apartado depende de la complejidad y amplitud de la queja y su secuela, pero también puede ser organizado por relación a la cronología de los acontecimientos, o por la importancia misma de las observaciones.

En el caso de que el o los agraviados estén sujetos a procedimiento judicial se hace mención de que la CNDH de ninguna manera se pronuncia sobre el fondo del asunto.

Cabe señalar que en la presente sección se deben fundamentar debidamente los argumentos de derecho que convencerán a quienes se dirige la Recomendación, ya que la fuerza de las Recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos estará en función de lo que se logre comunicar en este análisis de hechos y fundamentos de derecho. La fuerza de las palabras y de los argumentos en sí son las armas que harán clara la necesidad de denotar una conducta irregular cometida por

servidores públicos y por supuesto corregirla, sin que se pretenda desacreditar a las instituciones públicas, sino solamente defender y preservar los derechos fundamentales de las personas.

Igualmente en este capítulo de observaciones hallamos identificada y calificada la conducta violatoria de derechos humanos.

- i) **Recomendaciones.** En esta parte del documento se formulan las Recomendaciones específicas que se dirigen a la autoridad o autoridades responsables. Los puntos de Recomendación deben estar perfectamente vinculados con las observaciones contenidas en el documento de Recomendación, y versarán sobre las acciones que se requieren para reparar las violaciones a derechos humanos y sancionar a los servidores públicos responsables.

Las Recomendaciones se diferencian mediante numerales ordinales escritos con mayúsculas (PRIMERA, SEGUNDA, TERCERA, etcétera) y si se trata de más de una autoridad recomendada se coloca en la parte superior de la Recomendación el nombre en específico de cada autoridad, a fin de no confundir las Recomendaciones con las autoridades.

En el último párrafo del documento se menciona el plazo para aceptar o no la Recomendación y enviar las pruebas correspondientes al

cumplimiento de la misma, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

- j) El último requisito formal con el que nos encontramos es el nombre y la firma del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

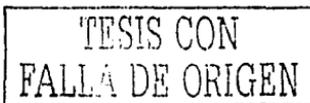
Finalmente, "Tratándose de recomendaciones generales, éstas deberán contener los rubros relativos a antecedentes, situación y fundamentación jurídica, observaciones y recomendaciones generales.

Dichas recomendaciones no requieren de aceptación por parte de las instancias destinatarias; sin embargo, en el último párrafo se referirá que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la recomendación se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de treinta días hábiles siguientes a la fecha de emisión del documento."<sup>17</sup>

Cabe destacar que en el informe de actividades del 16 de noviembre de 1999 al 15 de noviembre de 2000 rendido por el titular del *Ombudsman* Nacional se señalan las características que su administración considera idóneas en las Recomendaciones emitidas, diciendo: "Hoy nuestros oficios e incluso

---

<sup>17</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Manual de Procedimientos de la Primera Visitaduría General. 2001 s/n de p



nuestras Recomendaciones son breves y sencillas. Sin mengua de la fundamentación jurídica pertinente, nuestras recomendaciones están formuladas en un lenguaje llano, entendible por nuestros quejosos y sin transcripciones reiterativas e innecesarias<sup>18</sup>.

Igualmente y a mayor abundamiento dentro de la Comisión Nacional se cuenta con un documento denominado "Comentarios en torno a las Recomendaciones" cuya finalidad práctica es guiar a los visitantes adjuntos que se encargan de elaborar las Recomendaciones.

En él encontramos los siguientes puntos y comentarios:

I. Conveniencia de utilizar un lenguaje claro, preciso y distintivo.

En este apartado se señala que a pesar de que la unidad de lenguaje jurídico es una práctica natural y cotidiana en el trabajo que emana de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es conveniente distinguirlo del que se usa en otras ramas del derecho o en otras instituciones en donde se aplica el mismo (agencias, juzgados, cortes, etc.). Ejemplos de lo anterior son:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>18</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Informe de Actividades del 16 de noviembre de 1999 al 15 de noviembre de 2000, p. XII

|                                                   |                                              |
|---------------------------------------------------|----------------------------------------------|
| <b>PALABRAS O FRASES QUE SE<br/>HAN UTILIZADO</b> | <b>PALABRAS O FRASES QUE SE<br/>PROPONEN</b> |
|---------------------------------------------------|----------------------------------------------|

|                                                                        |                                                                 |
|------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| Agraviado u ofendido                                                   | Quejoso o afectado                                              |
| Denuncia                                                               | Queja                                                           |
| Probable responsable                                                   | Presunto responsable                                            |
| Proceso                                                                | Procedimiento                                                   |
| Instancia Procesal                                                     | Instancia                                                       |
| Autoridad (CNDH)                                                       | Institución, Organismo Nacional                                 |
| Dependencia                                                            | Organismo o Institución, ... etc.                               |
| Obligues, sancione, destituya                                          | Inicio de investigación o<br>Procedimiento Administrativo, etc. |
| Probablemente, presumiblemente,<br>atribuible, presuntamente, (dudoso) | Si se evidenció violación a<br>derechos humanos (categórico)    |
| Indagatoria o averiguación                                             | Investigación                                                   |
| Probanzas                                                              | Evidencias                                                      |

II. Elementos de las Recomendaciones

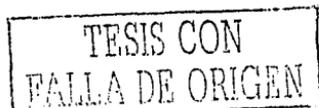
TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Este punto nos remite al artículo 133 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el que se enumeran los elementos de las Recomendaciones (descripción de los hechos violatorios de derechos humanos, enumeración de evidencias que demuestran la violación a derechos humanos, descripción de la situación jurídica generada por la violación a derechos humanos y del contexto en el que los hechos se presentaron, observaciones, adminiculación de pruebas y razonamientos lógico jurídicos y de equidad en los que se soporte la convicción sobre la violación a derechos humanos reclamada, Recomendaciones específicas).

### III. Revisión de las Recomendaciones

Con base a los artículos 129 a 132 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se inicia una revisión del texto de la Recomendación por parte del Director de Area, Director General, asesores, Visitador General y asesores.

En conclusión, se puede establecer que las Recomendaciones no sólo tienen por objeto hacer del conocimiento a una autoridad de que se han violado los derechos humanos en un caso específico de una persona o de un grupo de personas y conminarlo a que repare el daño y sancione a los culpables. El verdadero sentido de las Recomendaciones va más allá, se trata de un



documento que por su esencia y publicidad pone en evidencia ante la sociedad a la autoridad que ha violado derechos fundamentales y forma conciencia en torno a la importancia y protección de los derechos humanos.

Por lo anterior, las Recomendaciones deben caracterizarse principalmente por ser claras, suficientes por sí mismas y precisas, en virtud de que de los hechos, evidencias, situación jurídica, observaciones y conclusiones, debe desprenderse la información suficiente como para que la autoridad a quien se dirige, tenga una visión total del problema planteado y la acepte y cumpla como es debido; por lo que en el caso de citar oficios, se deben referir números, fecha de emisión, fecha de recepción en lo posible, destinatario y síntesis clara de su contenido y anexos. Máxime cuando por ley la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no está obligada a entregar ninguna de sus pruebas a la autoridad a la cual emitió una Recomendación o a un particular.

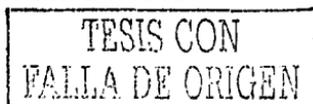
## CAPITULO TERCERO

### EL VALOR JURÍDICO DE LAS RECOMENDACIONES

#### 3.1 EL VALOR JURÍDICO, VALIDEZ Y EFICACIA DE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Para poder precisar el valor jurídico de las Recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es necesario comprender los conceptos de validez y eficacia. Para ello, hay que situarse en el ámbito de las normas de conducta. Sabemos que existen diferentes tipos de regulaciones que rigen la vida del ser humano y que para comprender incluso su forma de ser y su cultura es posible hacerlo a través del estudio de las reglas de conducta de su tiempo, ese mundo normativo está compuesto por muchos tipos de normas que lo hacen amplio y múltiple, es decir, en una sociedad hallamos normas jurídicas, normas o preceptos religiosos, reglas morales, sociales, de costumbre, reglas de etiqueta, de educación, entre otras.

Norberto Bobbio al respecto señala que "Todo individuo pertenece a diversos grupos sociales: la Iglesia, el Estado, la familia, las asociaciones que



tienen fines económicos, culturales, políticos o simplemente recreativos: cada una de estas asociaciones se constituye o se desarrolla a través de un conjunto ordenado de reglas de conducta. Además, toda persona sin consideración a la sociedad que pertenece, adopta programas individuales de acción para la dirección de su propia vida: estos programas son también conjuntos de reglas. Todo grupo humano, todo individuo particular, en cuanto se fija objetivos por lograr prevé también los medios más adecuados o los que considera más adecuados para su logro. La relación medio-fin generalmente origina reglas de conducta del tipo: <<"Si quieres obtener el objetivo A, debes cumplir la acción B">>. Son reglas de conducta tanto los diez mandamientos cuanto las fórmulas médicas; tanto los artículos de la Constitución cuanto las reglas del ajedrez o del bridge; tanto las normas de derecho internacional, que establecen cómo se deben comportar los Estados en sus relaciones recíprocas, cuanto un reglamento de copropiedad; tanto las llamadas normas sociales, cuanto las reglas de la gramática o de la sintaxis de una lengua; tanto las normas religiosas para nuestro buen comportamiento en esta vida, cuanto las reglas del tráfico humano para circular sin accidentes"<sup>19</sup>.

Si visualizamos y reflexionamos con cuidado la anterior transcripción, hallamos que nos muestra que la vida de los seres humanos está conducida por infinidad de reglas de diferentes tipos que en muchas ocasiones no percibimos a primera vista y que si las analizamos en cuanto a los fines que

<sup>19</sup> Bobbio Norberto. Teoría General del Derecho. Editorial Debate, España. 1993. p. 17.



cada una de ellas persigue, hacemos conciencia de la importancia y trascendencia que tienen para cada grupo.

"Todas (las normas) tienden a influir sobre la conducta del hombre en sociedad hacia ciertos objetivos antes que a otros."<sup>20</sup>

El estudio de las normas jurídicas, a su vez, puede profundizarse en cuanto aplicamos la lógica y la filosofía contemporánea. Cuando se pretende hablar entonces de validez y eficacia de una norma jurídica es preciso atender, según el jurista Norberto Bobbio, a tres distintas valoraciones.

"En efecto, frente a cualquier norma jurídica podemos plantearnos un triple orden de problemas: 1) si es *justa o injusta*; 2) si es *válida o inválida*; 3) si es *eficaz o ineficaz*. Se trata de tres diferentes problemas: de la *justicia*, de la *validez* y de la *eficacia* de una norma jurídica."<sup>21</sup>

Una vez planteado lo anterior, es importante aclarar las ideas de justicia, validez y eficacia. Por lo tanto apuntamos que el problema de la justicia se centra en reflexionar si la norma jurídica corresponde más o menos a los valores supremos o finales que inspiran determinado orden jurídico. En este pensamiento debemos preguntarnos si es justa o injusta, es decir si es apta o

<sup>20</sup> Idem

<sup>21</sup> Bobbio Norberto. Ob Cit. p. 33.

no para realizar los valores que persigue, así como su naturaleza jurídica. En el caso de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es preciso comprender cuáles son los valores de la sociedad mexicana que protege, promueve, promociona, estudia y divulga.

Al respecto y para conocer lo más precisamente posible el concepto de "derechos humanos" en nuestro tiempo y sociedad actual, citamos al jurista Mario Ignacio Álvarez Ledesma quien enuncia que los derechos humanos son:

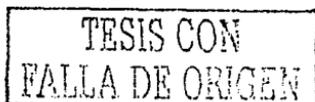
"Aquellas exigencias éticas de importancia fundamental que se adscriben a toda persona humana, sin excepción, por razón de esa sola condición. Exigencias sustentadas en valores o principios que se han traducido históricamente en normas de Derecho nacional e internacional en cuanto parámetros de justicia y legitimidad política."<sup>22</sup>

Por otra parte agregamos que el problema de justicia es también un problema de correlación entre el deber ser y el ser, entre el mundo ideal y el real.

Descubrimos los valores o "exigencias éticas" en una sociedad a través de la observación y reflexión sobre el acontecer y su actuar, sus

---

<sup>22</sup> Álvarez Ledesma Mario I., Acerca del concepto Derechos Humanos Mc Graw Hill, Serie Jurídica. 1998, p. 21.



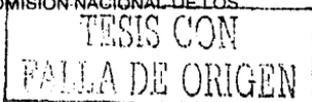
inconformidades y reacciones ante un hecho determinado de los diferentes grupos que la conforman, lo que la escandaliza, lo que defiende y valora más, a lo que presta atención, a lo que da prioridad, que olvida, reclama o exige.

Podemos pronunciarnos sobre las normas justas o injustas que rigen inevitablemente nuestras vidas. El problema de justicia se remonta a lo ontológico del Derecho.

En cuanto a la validez, ésta característica la identificamos cuando sometiendo a la norma jurídica a un análisis, encontramos que de acuerdo al sistema jurídico de donde proviene ésta ha nacido adecuadamente y ha sido formulada a través del procedimiento correcto, en otras palabras, es el problema de la existencia de la regla en cuanto a tal, independientemente del juicio de valor sobre su contenido de justicia.

Norberto Bobbio propone realizar estos tres análisis para dilucidar sobre la validez de una norma, determinar si la autoridad que la promulgó tenía el poder legítimo para expedir normas jurídicas, comprobar si ha sido derogada y comprobar que esa norma no sea incompatible con otras normas del sistema, particularmente con una norma de jerarquía superior.

Con base a lo anterior encontramos que las Recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos son jurídicamente válidas, es



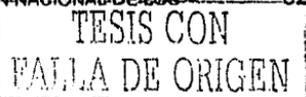
decir el órgano que las origina y realiza es el indicado constitucionalmente, además el procedimiento por el que se crean es el previsto por La ley y el Reglamento de esa Institución Nacional.

Por supuesto, lo anterior siempre y cuando el Organismo Nacional protector de Derechos Humanos al emitir sus Recomendaciones se apegue estrictamente a Derecho.

Sobre el problema de eficacia de una norma, tenemos que "El problema de si la norma es o no cumplida por las personas a quienes se dirige (los llamados destinatarios de la norma jurídica) y, en el caso de ser violada, que se la haga valer con medios coercitivos por la autoridad que la ha impuesto. Que una norma exista en cuanto norma jurídica no implica que también sea constantemente cumplida. .... Nos limitamos a comprobar que hay normas que son cumplidas universalmente de manera espontánea (y son las más eficaces); que otras se cumplen, por lo general, sólo cuando van acompañadas de coacción; otras no se cumplen a pesar de la coacción, y las hay que son violadas sin que ni siquiera se aplique la coacción (y son las más ineficaces)"<sup>23</sup>.

Con lo anterior, es posible establecer que la eficacia está directamente relacionada con el cumplimiento de la norma jurídica y en el caso de las

<sup>23</sup> Bobbio Norberto. Ob. Cit p. 35



Recomendaciones, la eficacia de las mismas no sólo depende del actuar y cuidado de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sino también de la cultura que sobre derechos humanos se posee en el país y principalmente en las autoridades a quienes se dirige.

Algunas veces aún y cuando los argumentos y el espíritu de las Recomendaciones o de alguna otra resolución de la Comisión Nacional, denota anomalías que se traducen en violaciones de los derechos fundamentales, las autoridades a quienes se dirige rehúsan cumplirlas, alegando principalmente que no perciben daños a los derechos humanos (que no hay anomalías, que las supuestas conductas reclamadas son "normales"). Lamentablemente los grupos más vulnerables en nuestro país (en cuanto al reconocimiento de sus derechos) son los niños, las mujeres y los indígenas.

La eficacia de las Recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es cuestionable desde muchos puntos de vista, puesto que al no contar con coercitividad, su cumplimiento sólo depende de la buena disposición de las autoridades a quienes se dirige y de la política del gobierno en el poder. Además, no se debe olvidar que las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos enfrentan grandes retos y desafíos por las incipientes estructuras orgánicas y administrativas que poseen, y por los escasos recursos con los que cuentan, lo cual limita en cierta

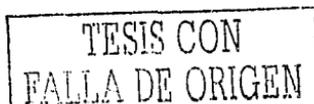
forma la capacidad de una respuesta oportuna a las diversas demandas de la sociedad, que cada vez son más conocedoras y demandantes de sus derechos.

No hay que olvidar que si el objetivo de respetar los derechos humanos está estrechamente relacionado con el bienestar físico, mental, social y espiritual de una sociedad, debe ser prioridad de todas las instituciones en el país observarlo y promoverlo.

Finalmente, mencionamos que para determinar la eficacia o ineficacia de una norma en general es fundamental realizar investigaciones de carácter histórico-social -así comprenderemos el comportamiento de los miembros de un determinado grupo social- y conocer el auto-concepto que la sociedad tiene de sí misma a través de la historia.

Con lo anterior, también concluimos que el correspondiente valor jurídico de las Recomendaciones no es uniforme, ya que no sólo depende del órgano que las emite sino también de su forma y de su contenido, no obstante ello el papel o función original que representan las Recomendaciones del *Ombudsman* Nacional es fomentar el Estado de Derecho con el objetivo de contribuir a una convivencia social armónica en la que se respeten los derechos humanos.

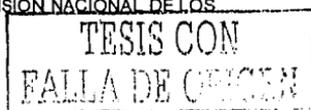
En consecuencia, el Organismo Nacional Protector de los Derechos Humanos da valor a sus Recomendaciones porque con ellas busca cambiar las



conductas de las autoridades que afectan o impiden la realización de ciertos intereses primigenios del ser humano; ese es el valor del derecho, el valor de lo jurídico.

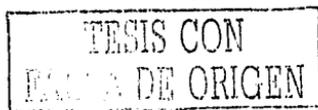
### 3.2 EL VALOR MORAL DE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Hablar sobre moral siempre implica adentrarse al terreno de la ética y la política de un pueblo determinado. Por ello tratar el tema de los derechos humanos como razones morales justificatorias es difícil y a la vez una aspiración común de todos los pueblos y naciones. Entendemos que imponer justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general significa respetar los derechos fundamentales del hombre con el objeto de lograr bienestar físico, social, mental y espiritual para los hombres. No obstante lo anterior, uno de los factores que en cierta forma no favorece al progreso del respeto a los derechos humanos, es la creencia de que ellos están garantizados cuando se alcanza un reconocimiento jurídico de los derechos en cuestión. Sin restarle importancia a este reconocimiento, lo cierto es que la conciencia de la población y de las autoridades es lo que realmente refleja el valor que se le atribuye a la vida, salud, educación, cultura, seguridad jurídica, libertad, bienestar social, etcétera, de las personas.



Otra problemática que impide el progreso del respeto y valor moral que se atribuye a los derechos humanos, es que detrás del valor que la sociedad atribuye a ciertos derechos, existen intereses particulares que se ven frustrados por la observancia de algunos de ellos; pero, en todo caso, esos intereses no se defienden abiertamente, sino que se cubren de un disfraz ideológico; además, es claro que en muchas ocasiones el ataque a los derechos fundamentales proviene de defensores de ideologías adversas a ellos. Por lo tanto, la difusión de ciertas ideologías defendidas por interés o convicción, es una de las formas de atribuirle el calificativo de "bueno" o "malo" a la práctica de un derecho cualquiera.

Para hablar sobre el valor moral de las Recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, debemos aceptar en principio, que siendo que todo orden jurídico adolece de indeterminaciones, generadas por vacíos, contradicciones, imprecisiones, hechos nuevos por la creación de tecnologías, descubrimientos, etcétera, estas situaciones no pueden ser resueltas sin acudir directamente a consideraciones valorativas. Así, los principios morales básicos de una sociedad evalúan al derecho, es decir, deciden si éste debe ser obedecido, reconocido o aplicado. Por lo anterior, los jueces deben recurrir, y de hecho lo hacen explícita o implícitamente al actuar como impartidores de justicia, a principios de justicia y moralidad social, es decir emplean razones justificatorias, principios morales considerados válidos.



Santiago Nino menciona al respecto lo siguiente: "Esta importancia es todavía más decisiva en el caso de los principios morales que generan derechos humanos. En otros casos una norma jurídica puede tener un contenido incompatible con lo prescrito por principios morales válidos y, no obstante, ser moralmente obligatoria puesto que su origen en procedimientos moralmente legítimos (como los de índole democrática) hace que prevalezcan las razones en favor de su observancia (razones fundadas en la necesidad de mantener cierto orden y paz social y de respetar aquellos procedimientos) sobre las razones en pro de obedecerla. Pero cuando se trata del reconocimiento de los derechos humanos, la cuestión es de tal importancia moral que difícilmente esté justificada una norma jurídica -y las decisiones judiciales y administrativas basadas en ella- que negara o retaceara ese reconocimiento, por más que su origen sea legítimo. Ello hace que la atención, aun de jueces y juristas, deba centrarse en determinar cuáles son los derechos humanos que derivan de principios morales válidos, estén o no consagrados en normas jurídicas positivas, ya que, si los derechos que derivan de estas normas no coinciden con aquellos, se los deberá hacer coincidir por vía interpretativa o se deberá ir más allá de tales normas positivas en tanto se pretenda alcanzar una decisión justificada.

Por ejemplo si hay un derecho moral básico a no ser torturado, la posición moral de un juez no se altera por el hecho de que aquel derecho no esté

consagrado en el sistema jurídico: a diferencia de otros casos en que atenerse a las prescripciones jurídicas puede estar moralmente justificado aunque ellas sean moderadamente injustas, ésta es una situación en que probablemente la decisión no esté justificada si se desconoce un derecho semejante. Naturalmente, esto no implica que sea superflua la consagración jurídica de los derechos humanos: al contrario, tal consagración en el derecho positivo de distintos Estados y en el derecho internacional es una de las grandes conquistas de la humanidad por cuya consolidación debe bregarse constantemente, ya que el reconocimiento jurídico de los derechos humanos los hace más ciertos y menos controvertibles, y sobre todo, provee de medios (como la declaración de inconstitucionalidad de una ley) para neutralizar su violación. Pero este reconocimiento jurídico, si bien es un paso decisivo para lograr el respeto de los derechos humanos, no es ni necesario ni suficiente para ello: su ausencia no modifica de ningún modo la ilegitimidad de las normas y de las decisiones que los desconozcan, y su presencia no exime la necesidad de recurrir a argumentos morales para establecer los alcances de tales derechos."<sup>24</sup>

De este modo, y siendo que los derechos humanos derivan de principios morales o de un sistema de principios morales, los documentos que hablan de ellos, que recomiendan, encargan o procuran su respeto y observancia están

---

<sup>24</sup> Santiago Nino Carlos, *Ética y Derechos Humanos. Un Ensayo de Fundamentación*. Editorial Astrea, Buenos Aires, Argentina, 1989. pp. 24-25



sujetos a los principios valorativos que evalúan a estos mismos. De tal guisa, la moral crítica que observa los acontecimientos sociales que reflejan las recomendaciones que emite la Comisión Nacional de los Derechos Humanos observa igualmente a las instituciones y a los roles sociales que predominan en la comunidad, lo anterior deberá estar fundado debidamente en el conocimiento de las distintas áreas que provocan las conductas que se documentan. Robustece lo anterior Roberto J. Vernengo cuando menciona que "... los derechos morales, de existir, tienen que ser analizados en términos de datos no estrictamente morales, sino más bien sociales (instituciones, pautas institucionales, roles sociales, etc.), y que de aceptarse su existencia descontextualizada, se trataría en todo caso de fenómenos ajenos a toda moral concreta o a los principios de una moral crítica. Uno se pregunta, entonces, ¿por qué considerarlos, al fin y al cabo, como fenómenos morales?"<sup>25</sup>

Es válido decir que las recomendaciones provienen de todo un mundo de circunstancias que en su momento evidencian un determinado acontecimiento en la vida del país, reflejan los factores que imperan en el sistema jurídico vigente, el momento político, cultural, social, económico, tecnológico, de una sociedad en un tiempo y lugar determinado.

<sup>25</sup> Vernengo Roberto J. Los Derechos Humanos como Razones Morales Justificadoras. Cuadernos de Filosofía del Derecho, Madrid España. Departamento de Filosofía del Derecho. Universidad de Alicante. Prisma Industria Gráfica, S.A. Edita Universidad de Alicante Tomo 7. 1990, p. 277.



El calificativo moral que se le impute a su vez a los documentos denominados "recomendaciones" estará plagado de todas las concepciones ideológicas que posea el que atribuya el juicio valorativo a estas, reflejará el sentido que expresen sus exigencias éticas y políticas, las que cimentarán sus ideas sobre tales documentos y sobre los derechos humanos mismos.

No obstante lo anterior, no cabe duda que la defensa de "los derechos humanos, tiene por de pronto, en el discurso de <<los teóricos más influyentes>>, una especial <<fuerza justificatoria o motivacional, como si se tratara de los escalones últimos y más poderosos de los sistemas morales y jurídicos>>, en el sentido de que expresan exigencias éticas y políticas <<tan fundamentales que no son susceptibles de negociación o trueque>><sup>26</sup>.

En conclusión, el valor moral de una recomendación está sujeto a todos aquellos factores que existen en la "moral crítica" de una sociedad que califica éticamente un determinado acontecimiento social, a las leyes que se encuentran vigentes, válidas y eficaces, a la cultura y conciencia que sobre los derechos humanos exista, a lo que se considere como significativo y valioso para la vida humana. Su valor moral reside también en la idea que se tiene de los bienes que por su especial valor a los ojos del sistema normativo de que se

---

<sup>26</sup> Idem p. 278

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

trate, constituyen razones de protección especial, que se explican y justifican moralmente.

Finalmente, recordemos que para concebir a los derechos humanos debemos pensarlos como anteriores a las normas existentes, valores, acontecimientos, procesos, actividades y construcciones lógicas. Reconocer que son además inherentes al ser humano, que por el sólo hecho de venir a la vida, tiene derecho a gozar de todas las ventajas que la civilización moderna ofrece. Y para comprender al sistema normativo que los consagra, Laporta nos ilustra mencionando que "los derechos subjetivos como conjuntos normativos específicos y nada más, a los que atribuye rasgos propios de algunas de las funciones que las normas desempeñan en los sistemas sociales: expresar valores, explicar situaciones, justificar desigualdades y privilegios, etc."<sup>27</sup>.

Asimismo, es importante mencionar que para que las recomendaciones emitidas a alguna autoridad sean efectivas realmente no deben mirarse como actos o fenómenos meramente políticos y que habrá que excluirlos del terreno de la moral para ajustarlos al orden jurídico y a salvo de las contingencias políticas, porque la moral sólo vale como un modo subalterno al derecho, es decir una forma de manifestación del poder social que lo justifica. "Se advierte que los derechos humanos, como fenómenos jurídicos, lejos de haber encontrado su fundamento de existencia en la moral, ponen al descubierto las

<sup>27</sup> Idem p 286

cartas del juego, revelan la situación real: no es la moral el orden que justifica y funda valorativamente al derecho, sino que, en el mundo contemporáneo, la moral sólo vale como un modo subalterno del derecho, como una forma de manifestación del poder social"<sup>28</sup>.

### 3.3 LA NATURALEZA JURÍDICA Y LA FUERZA DEL LENGUAJE EN LAS RECOMENDACIONES.

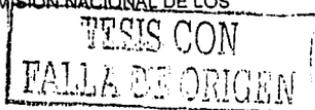
En este punto explicaremos los componentes de la naturaleza jurídica de las Recomendaciones y la fuerza del lenguaje de que son portadoras, para ello es pertinente empezar por esclarecer lo que se entiende por naturaleza jurídica y la importancia que tiene en el estudio del derecho positivo mexicano.

Principiemos por plasmar el significado de naturaleza jurídica. Uno de los mejores tratadistas en la ciencia del derecho expone que: "En la naturaleza de las cosas ... residen los elementos objetivos que el intérprete busca. Descubiertos tales elementos es indispensable sistematizarlos, a fin de derivar de ellos todas las consecuencias que implican"<sup>29</sup>.

Es decir, dicho tratadista considera como necesario e importante para determinar la naturaleza de las cosas examinar los elementos objetivos que se

<sup>28</sup> Idem p 299

<sup>29</sup> García Maynez, Eduardo, Ob Cit p 345.

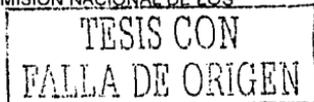


buscan, para que una vez que se han hallado, seamos capaces de una manera más exacta de ordenarlos, llevándonos éstos a conocer todas las consecuencias esenciales.

A continuación pasaremos a establecer que otro gran valor de juicio al respecto es el que nos aporta la siguiente concepción de naturaleza jurídica, de la cual Juan Palomar dice que es la: "Esencia y propiedad característica del Derecho"<sup>30</sup>.

Aún más, con el objetivo de saber con más amplitud las características y las peculiaridades que comprenden o confirman la personalidad de cualquier norma e institución que es parte integrante en la ciencia del derecho, es conveniente atender los rasgos que determinan a la inferida norma y para ello nos apoyamos en el siguiente comentario: "Por razón se entiende el cómo y el porqué de las cosas en oposición a su naturaleza, que es impenetrable. Así en cada cosa el filósofo observará el principio, la duración, y el fin; el tamaño, la forma, el peso, la composición, la constitución, el organismo, las propiedades, la potencia, las facultades; el crecimiento, la disminución, las evoluciones, series, proporciones, relaciones, transformaciones; los hábitos, variaciones (máxima, mínima y medias); las atracciones, acompañamientos, influencias, analogías; en una palabra, cuanto conduzca a hacer comprender la

<sup>30</sup> Palomar de Miguel, Juan. Diccionario para Juristas. Prólogo de Ignacio Burgoa Orihuela, Primera Edición 1981. Editorial Mayo Ediciones S. de R. L. México 1981. p 405-406.

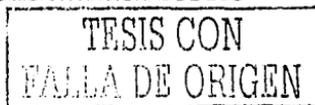


fenomenalidad de las cosas y sus leyes: pero se abstendrá tanto de investigaciones como de deducciones, sobre la naturaleza misma o asediad de las cosas, ...<sup>31</sup>.

En suma, sostenemos que la naturaleza jurídica son los elementos y componentes que integran y dan vida a una forma de conducta regulada y prevista por el sistema jurídico en vigor, que tiene como función primordial ayudar al interprete de la ley a comprender la existencia de las normas reguladas en las leyes. Tomando en cuenta por supuesto el principio, la duración, la forma, el peso, la composición, la constitución, el organismo, las propiedades, la potencia, las facultades, el crecimiento, la disminución, las evoluciones, series, proporciones, etcétera, .... es decir, todo lo que conduzca a comprender la esencia misma de la norma jurídica.

Con lo anterior es posible establecer que, al analizar la naturaleza jurídica del documento denominado Recomendación, entendemos que ésta surge de un acto de naturaleza administrativa, mediante el cual se concluye que existieron violaciones a los derechos humanos derivadas de los hechos denunciados en el escrito de queja, buscando defender y consecuentemente reparar los derechos fundamentales violados, sin dirimir con ello una controversia en particular y si procurar justicia.

<sup>31</sup> Proudhon P. J., Justicia y Libertad, Primera Edición, Editorial Pastanaga Editors, Barcelona 1977, p. 7



Lo anterior en virtud de que una Recomendación, requiere para su existencia:

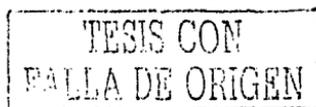
1.- La formulación de una queja en la que durante su tramitación, no se haya logrado una solución amigable fundada en el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales con la autoridad o autoridades responsables, y

2.- Que una vez realizadas todas las investigaciones se concluya que efectivamente existen violaciones a los derechos humanos.

3.- Cumplir con el requisito de ser publicada, autónoma y no vinculatoria.

4.- Deberá subscribirse por el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En el contenido de las Recomendaciones encontramos: Los datos generales del expediente de queja, tales como el nombre del quejoso, del agraviado (pudiendo ser colectiva), autoridad responsable, los hechos que la Comisión Nacional considera que son violatorios de derechos humanos, las evidencias que obran en el expediente que además soportan a las conclusiones sobre violación a los derechos humanos, las pruebas y razonamientos en el



sentido de que existen violaciones a los derechos humanos, las conductas de acción u omisión de los servidores públicos federales y/o locales, según el caso, y en especial los puntos recomendados a la autoridad o autoridades responsables.

Finalmente, las Recomendaciones se hacen públicas ya sea de manera íntegra o una síntesis de las mismas, a través del medio de difusión de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que se denomina "Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos", cuando la naturaleza del caso lo requiera, (sólo el Presidente de la Comisión Nacional podrá disponer que ésta no sea publicada) con el objeto de dar a conocer a la sociedad mexicana e internacional el trabajo de la Comisión y procurar la divulgación, lectura y comentarios sin distinción de la cultura en derechos humanos prevaleciente, así como la defensa del hombre y la garantía y promoción de sus derechos y libertades.

No obstante lo anterior, también es posible considerar que el dar a conocer públicamente las Recomendaciones tiene un carácter meramente político, bajo el principio de que la comunidad conozca sobre el proceder y funcionamiento de los órganos del gobierno federal, para que en su caso juzgue la conducta de los servidores públicos que lo representan.

Lamentablemente la opinión pública no siempre influye para que de manera obligatoria se cambie un acto jurídico. Sin embargo, el valor de esta reside en la posibilidad de presionar a las autoridades para replantear o revisar sus actuaciones poniéndolas en "el círculo de atención del momento".

Igualmente, las Recomendaciones se caracterizan por no tener carácter general, es decir, no podrán aplicarse a otros casos similares, con lo que únicamente surtirán efectos respecto de la persona que haya interpuesto la queja o el recurso respectivo. No obstante lo anterior, cabe decir que cuando se emiten recomendaciones de carácter general, dichas recomendaciones contienen la estructura de las no generales y se distinguen porque no requieren de aceptación por parte de las instancias destinatarias, sin embargo en el último párrafo de ellas se establece que en su caso las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se deberán enviar a la CNDH dentro de un término de 30 días hábiles siguientes a la fecha de la emisión del documento.

Otra característica que encontramos es que las mismas deberán de ser notificadas a la autoridad y al quejoso para sus respectivos efectos. La notificación al quejoso deberá realizarse en un plazo de 6 días posteriores al en que fue firmada por el Presidente de la Comisión Nacional.

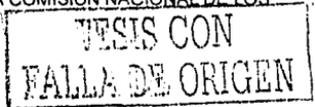


Las autoridades a quienes de inmediato se notifican de la Recomendación tienen la facultad de aceptarlas o no y para pronunciarse sobre ellas cuentan con el plazo de 15 días y entregará, en su caso, en otros quince días adicionales, las pruebas correspondientes de que ha cumplido con la Recomendación.

La ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos otorga días adicionales a la autoridad a quien va dirigida la Recomendación para entregar pruebas de su cumplimiento de manera discrecional, cuando la naturaleza de la Recomendación así lo amerite.

Si la Recomendación no es aceptada no se puede obligar por ninguna vía a la autoridad a que la acepte y el único proceder de la Comisión Nacional es hacer público este hecho.

Finalmente, es importante mencionar que aún cuando la autoridad recomendada haya aceptado cumplir con la Recomendación que le fue dirigida, solamente ha adquirido un compromiso para realizar lo solicitado en la Recomendación, pero no está obligada a cumplirla, y no obstante que la aceptación implica el cumplimiento obligatorio, la Comisión Nacional no cuenta con ningún medio coercitivo que le permita requerir el cumplimiento de la misma, es decir, el compromiso del servidor público no es jurídico sino moral.



Otra característica de las Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es que contra ellas no procede recurso alguno. En este sentido lo que se pretende transmitir es que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es el único órgano constitucional que en el derecho positivo mexicano puede pronunciarse sobre lo que por violaciones a derechos humanos se refiere y con ello debe comprenderse que sólo ella es la encargada de proteger, observar, promocionar, estudiar y divulgar los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano.

Asimismo y en cuanto a la fuerza del lenguaje contenido en las Recomendaciones es importante recordar dos premisas: la primera es que todo lo que el hombre piensa está incorporado al mundo de las palabras y del lenguaje, y la segunda que dentro de la comunicación humana se distinguen mínimo tres componentes de la comunicación: el emisor, el mensaje y el receptor.

Identifiquemos a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como el emisor, a la Recomendación como el mensaje y a la autoridad o autoridades a quien se dirige como el receptor.

El mensaje puede ser conformado por ondas sonoras de la voz o las electromagnéticas de una planta transmisora, por la tinta en un papel, por el



movimiento del cuerpo o cualquier signo que sea percibido. En el caso que nos ocupa sabemos que el medio son las palabras insertas en un documento.

El proceso de comunicación está condicionado al interés de los participantes en él y al mismo repertorio de señales, marco de referencia o campo de experiencia, de otra manera no es fácil entenderse entre sí o captar el mensaje.

En el acto comunicativo realmente no hay una esencia o un espíritu que traslade el mensaje de quien lo envía a quien lo recibe. Los mensajes son únicamente señales o signos que juegan un papel primordial dentro de la comunicación humana. Es decir, el lenguaje comprende los signos que el hombre posee en forma de significados. Por ello la dimensión del lenguaje escrito aparece como signos cuyo significado es necesario interpretar, porque el significado está en el que lo envía y en el que lo recibe. En el primero en cuanto sea capaz de descifrarlo, ordenarlo verbalmente o por escrito, y en el receptor en cuanto lo sea de captar y entender lo que el primero quiso decir.

Un experto sobre el tema nos dice que las condiciones que deben considerarse para que se cumpla eficazmente el envío y recepción de un mensaje son:



"a) El mensaje debe formularse y entregarse de modo que obtenga la atención del destino.

b) El mensaje debe emplear signos que se refieran a la experiencia común de la fuente y del destino, a fin de transmitir el significado.

c) El mensaje debe despertar necesidades de la personalidad en el destino y sugerir algunas maneras de satisfacer estas necesidades, y

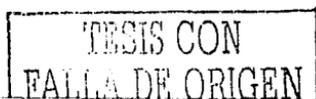
d) El mensaje debe sugerir, para satisfacer esas necesidades, una manera que sea adecuada a la situación de grupo en la que se encuentra el destino en el momento en que es impulsado a dar la respuesta deseada".<sup>32</sup>

Por lo anterior, podemos afirmar que el *Ombudsman* no vence sino convence. Se trata de un ente de disuasión y no de imposición coercitiva sin más armas que los ideales democráticos y de justicia.

### 3.4 OBLIGATORIEDAD MORAL DE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Indudablemente una de las críticas más recurrentes a las Recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es aquella que señala la falta de coacción o coercitividad y la no obligatoriedad o vinculatoriedad de las mismas en el ordenamiento jurídico mexicano, (Kelsen,

<sup>32</sup> Schramm, Wilbur, et al. Procesos y efectos de la comunicación colectiva, Quito/Ecuador, ed. Ciespal, 1969, p. 487

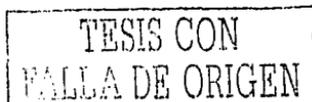


por ejemplo, no admitiría los derechos humanos entre los derechos, por falta de sanción) sin embargo desde que el *Ombudsman* fue creado y reconocido en la Constitución Sueca de 1809, la Recomendación ha sido hasta nuestros días, el instrumento más eficaz para combatir los abusos y arbitrariedades que se cometen en contra de los gobernados.

La doctora Mireille Roccatti, ex presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos en México, mencionó al respecto, en una ocasión, lo siguiente: "A través de la historia, esta institución fue adoptada por distintos países tomando en cuenta sus características esenciales. Así por ejemplo en Finlandia, Noruega, Dinamarca, Alemania y Nueva Zelanda, el *Ombudsman* sólo puede investigar la queja y dar su opinión dentro de la esfera jurídica, pero no tiene facultad para cambiar o modificar una decisión gubernamental, como tampoco obligar al gobierno a acatar una orden expedida por él; puede, en cambio, emitir su opinión si considera que una decisión es improcedente o puede señalar que se cometieron errores; también puede sugerir que se cubra cierta indemnización, pero no tiene autoridad para hacer que se ejecuten sus opiniones.

...

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos fue creada en 1990, con facultades para emitir Recomendaciones públicas, autónomas, mismas que no tienen carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigen y, en consecuencia, tampoco puede a través de sus resoluciones



anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia”<sup>33</sup>.

Así pues las Recomendaciones del *Ombudsman* no tienen la característica de ser obligatorias desde su origen, pero sí cuentan con una fuerza moral.

Continuando en el análisis de la obligatoriedad, en cuanto a lo que a derecho se refiere, ésta se entiende como aquella característica del derecho que permite conocer que lo ordenado será cumplido, es decir, que se puede hacer uso de la coacción para ejecutar la disposición o resolución respectiva.

Servando Loera define la obligatoriedad como: “... la necesidad o vínculo moral que ata la voluntad humana a la observancia de una determinada conducta, la cual puede consistir en una acción o una omisión. Al hablar de necesidad moral estamos aludiendo a la peculiar y frecuentemente impredecible mecánica de operación de la voluntad humana, que difiere profundamente de la forma de operación de las tendencias y apetitos irracionales. La necesidad moral u obligación se contrapone a la necesidad física, que se da en las leyes que rigen o describen el comportamiento de los

<sup>33</sup> Roccalti Velásquez, Mireille, La Recomendación del Ombudsman. Un instrumento para fortalecer el Estado de Derecho. Ponencia presentada el 19 de marzo de 1999 por la doctora Mireille Roccalti V., Presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, durante el Foro de Derechos Humanos, organizado en San Luis Potosí, SLP por la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de Derechos Humanos y la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí. Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos Número 104 del mes de marzo de 1999, p. 27-34.

seres de la naturaleza no dotados de inteligencia y voluntad... En otras palabras, cuando decimos que una norma es 'obligatoria', ello significa que la conducta establecida por dicha norma está sujeta a una necesidad moral o humana, es decir, el hombre debe observar esa conducta, pero en su naturaleza existe algo que puede impedir la observancia de dicha conducta: ese 'algo', de acuerdo con la concepción tradicional, es el libre albedrío o libertad psicológica de la voluntad humana"<sup>34</sup>

De tal suerte que la obligatoriedad de una disposición jurídica está dada por su validez y por razones de orden moral. La obligatoriedad moral de una Recomendación la otorgará la sociedad que se percata del exhaustivo trabajo de la Comisión Nacional en la investigación de los hechos que vulneran los derechos humanos de una o varias personas, ya que en la resolución se analizan los hechos, los argumentos, evidencias y pruebas y las diligencias practicadas, a fin de determinar si la autoridad o servidor público señalado por el quejoso ha cometido actos u omisiones ilegales, irracionales, injustos, inadecuados o erróneos que conculcan los derechos humanos, éstas se acompañan de una propuesta para corregir las anomalías de que se trate y así se repare el daño causado al agraviado o agraviados, cuando proceda.

---

<sup>34</sup> Loera Moreno Servando, "¿Existe el Derecho Natural?"; en Revista Jurídica de la Escuela de Derecho de la Universidad Anáhuac, Año II, Número 2, Universidad Anahuac, México, 1983, p. 309.



La obligación moral de aceptar y cumplir una Recomendación está entonces en función de la fuerza de los argumentos que surgen del análisis de los hechos materia de las mismas.

Al no contar con el *imperium* con el que cuentan los jueces o los tribunales cuentan con la fuerza de la opinión pública y su correspondiente fuerza moral al darse a conocer ampliamente a la sociedad en general, inclusive hasta en el ámbito internacional.

“Ahora bien, no obstante que el *Ombudsman* carece de *imperium* y por consiguiente su resolución carece de coercitividad, en cambio cuenta con el atributo de *auctoritas*, es decir, el prestigio que le imprime y confiere a sus actos, como son los altos valores morales refrendados por la tradición propia de la institución. Si hay un buen desempeño sustentado en esa *auctoritas*, se propicia el surgimiento de una autoridad moral y capacidad de persuasión para que la autoridad acepte y cumpla las recomendaciones que se le dirijan.

La fuerza de las recomendaciones deviene de la autoridad moral que se alcanza con el resultado de su trabajo; con la publicación de sus resoluciones a través de los medios de comunicación, y con el uso de las facultades de persuasión para convencer a las autoridades, entre otras acciones.

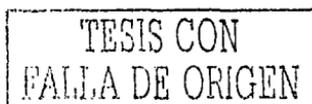
De ahí la importancia de que las Recomendaciones deban dirigirse a la más alta autoridad en cada dependencia en donde se han transgredido los derechos fundamentales, pero también pueden dirigirse a la autoridad o instancia del poder público que está facultado para corregir las irregularidades detectadas, en virtud de que en dichas resoluciones se hacen los señalamientos, propuestas y sugerencias para que las autoridades respectivas tengan la oportunidad de prevenir y corregir errores, vicios o ilícitos atribuibles a servidores públicos. Es en este momento en que cobra importancia la colaboración de los poderes públicos para aceptar y cumplir con lo que se le recomienda.

En la aceptación y cumplimiento de las Recomendaciones, la voluntad de los poderes públicos es fundamental. Al comprobar que una violación a los Derechos Humanos se ha cometido e implantado las medidas necesarias para sancionar a los funcionarios responsables, quien gobierna legitima su actuación y se gana el respeto y confianza de la sociedad."<sup>35</sup>

De lo antes citado se desprende que, en efecto, depende de muchos factores que las Recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tengan fuerza moral para que se acepten y se cumplan. La colaboración de todas las instituciones y de los servidores públicos que de inicio están obligados a fundamentar sus actos en el estricto cumplimiento de

---

<sup>35</sup> Roccalli Velazquez Mireille. Ob. Cit p 32



la ley es fundamental, ya que las Recomendaciones de la Comisión Nacional no pretenden en modo alguno desestabilizar, desacreditar, atacar o agraviar a las instituciones a quienes se recomienda, sino que son instrumentos de las sociedades democráticas que señalan la importancia del reconocimiento y defensa de los derechos fundamentales de sus integrantes. Las autoridades no deben sentirse criticadas en su desempeño a través de la emisión de las respectivas Recomendaciones, sino apoyadas en sus funciones al contar con un instrumento de coadyuvancia, que les avisa o advierte de que tienen que esmerarse en algunos rubros para realizar debidamente su tarea con mayor eficiencia y con apego estricto a la ley; porque el respeto al Estado de Derecho se traduce en el respeto a los derechos humanos y sirve de base a la convivencia civilizada, pacífica y tolerante de los pueblos.

Por lo tanto un elemento muy importante es la voluntad plena y la colaboración de las autoridades destinatarias de las mismas, ya que si ésta no existe o se escatima, más lento y difícil se hace el cumplimiento de las Recomendaciones. Es importante visualizar que si un servidor público no acepta o no cumple una Recomendación propicia impunidad, porque su actuar se traduce en un encubrimiento o tolerancia de conductas que se apartan del mandato legal y que acaban con la buena fe de las instituciones, además de que se fomenta el quebrantamiento del orden jurídico y por lo consiguiente del Estado de Derecho.

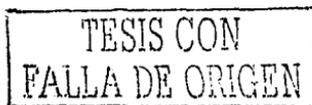
TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

No obstante lo anterior y a pesar de que la lucha por el respeto de los derechos humanos está en constante evolución y de que se enfrentan grandes retos como la pobreza extrema, la marginación de grupos en situación vulnerable, la comisión múltiple de conductas ilícitas que prevalecen en la impunidad y los altos índices de analfabetismo que aún existen en México, al final, tarde o temprano la causa de los derechos humanos triunfa sobre quien desea ignorarla o la desconoce.

Sin embargo no se debe olvidar la importancia y relación que guarda la educación en el respeto de los derechos fundamentales, ya que si no se dan instrucciones de civismo a nuestro pueblo, constantemente lo veremos injuriado impunemente.

### 3.4.1 Sanción Social

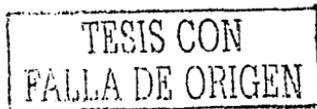
Hablamos mencionado que la sanción en términos jurídicos constituye una pena o castigo que con carácter coercitivo establece un sistema jurídico para el supuesto de que se incumpla con lo dispuesto en una norma y que luego entonces, la sanción impuesta por el Derecho es coactiva, es decir, puede aplicarse utilizando la fuerza. La coacción es un elemento de la sanción, pero no es la sanción misma.



No obstante lo antes mencionado, es posible hallar sanciones fuera de lo estrictamente jurídico, es decir, también es posible que ésta se dé por parte de la sociedad que ciertamente ha aprendido a reaccionar ante los hechos y, por ello, los derechos realizan una importante función social, puesto que los individuos sujetos de derechos se percatan de su cumplimiento o incumplimiento por parte de las autoridades que tienen como función primordial observarlos y respetarlos.

El presupuesto que subyace en estas ideas es de que la conciencia social se percata del ejercicio correcto de los derechos, de su consecuencia práctica, directa o indirectamente, del efecto y funcionamiento de ciertas instituciones jurídicas cuyo objetivo primordial, es el de proteger el derecho de los individuos. Lo anterior considerando por supuesto que el derecho está incluido en la moral o que la moral está incluida y transportada al derecho. Lo cierto es que ambas áreas del conocimiento están ligadas estrechamente.

La sociedad entonces es el principal juez de las actuaciones de las instituciones creadas para aplicar el derecho y preservar así una convivencia armónica entre los hombres. La opinión pública o sanción social tendrá a través de una actitud crítica la posibilidad de reprobare a aquellas instituciones o servidores públicos que con su anuencia o participación, violen derechos humanos y con ello se mengüe el derecho y la moral. Para ello, debe existir una conciencia sobre lo que son los derechos humanos para que la opinión



pública, más o menos vigilante o más o menos informada, compuesta de conciencias individuales y respaldada por ciertos conocimientos, evalúe a sus gobiernos e instituciones.

Por otra parte al darse a conocer a la opinión pública los resultados de las actividades de la Comisión y de las correspondientes autoridades que violan derechos fundamentales se le está dando la posibilidad de aceptar, discutir, opinar, evaluar y sobre todo presionar sobre el asunto de que se trate, lo que es sumamente sano para el buen desarrollo de las funciones de la Comisión Nacional y la consolidación de un Estado de Derecho, instaurándose también un termómetro del arraigo de la institución y consecuentemente una herramienta de colaboración.

Asimismo es fundamental que la sociedad organizada, a través de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, académicas, culturales, de estudiantes, científicas, populares, sindicales, etcétera, participe más activamente como verdaderos grupos de opinión y presión.

No obstante lo anterior, el conocimiento de los distintos derechos humanos que poseen los pueblos debe ser siempre promovido y desarrollado junto con la percepción de la realidad en que se encuentra la sociedad, es decir, deben concebirse dentro del contexto de realidades naturales, sociales, económicas y políticas que son relativas; es lógico que estas realidades deban

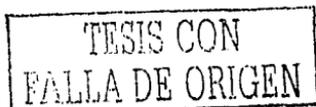
TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

organizarse para el óptimo disfrute de los derechos fundamentales de las personas de esas sociedades, ya que "el objetivo de los derechos humanos no es promover las condiciones para la felicidad, ni tampoco simplificar la vida en comunidad. Sin embargo esto no implica que basta simplemente con tener conciencia de los derechos humanos y que no se debe prestar atención a las condiciones sociales y culturales que gobiernan la existencia del hombre. Sería tan inútil separar los derechos humanos de estas condiciones como meter en un mismo saco, bajo el rótulo de <<derechos humanos>> todo lo que pueda parecerse útil, beneficioso o placentero."<sup>36</sup>

Cuando la conciencia social se siente lastimada por una autoridad que se ciega a reconocer y a reparar la falta en el cumplimiento de sus funciones ésta revertirá desfavorablemente en contra de quienes indebidamente fomentan o permiten el quebrantamiento del orden jurídico.

Terminamos mencionando la opinión sobre el tema de un gran jurista en nuestro país: "La Comisión como todos sabemos recomienda a los órganos competentes del Estado para que hagan cesar las violaciones de los Derechos Humanos o para evitar esas violaciones. Pero esa recomendación jurídicamente no tiene ninguna fuerza compulsoria como también todos sabemos. Yo creo que una recomendación de carácter moral como la proveniente de dicha

<sup>36</sup> Hersch Jeanne. Los fundamentos filosóficos de los Derechos Humanos en el contexto europeo. Serbal/UNESCO, Barcelona, España 1985, p 153



Comisión es mucho más valiosa, mucho más importante que cualquier orden compulsatorio que reciba una autoridad para que proceda en un sentido”<sup>37</sup>.

### 3.4.2 Sanción Política

La sanción política resulta del conocimiento que se difunde en la sociedad política mexicana sobre las prácticas contrarias a derecho de un funcionario evidenciado de violar Derechos Humanos.

Un especialista en el tema mencionó al respecto que se requiere “elevantar la responsabilidad de los funcionarios anónimos, políticamente inimputables, que son por lo general quienes violan los Derechos Humanos, a funcionarios conocidos por la opinión pública, y por lo tanto **políticamente vulnerables**, en los casos y situaciones en que no actúan para corregir y evitar las violaciones de sus subordinados, exhibiéndoles como los verdaderos y principales responsables de las violaciones de Derechos Humanos”<sup>38</sup>

De lo antes vertido se desprende que cuando se envía una Recomendación es más probable que surta efectos si existe voluntad política para cumplirla y ella debe emanar del titular de la autoridad a quien se emite ya

---

<sup>37</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio et al. Simposio Los Abogados Mexicanos y el Ombudsman. (memoria) 1992. p. 17

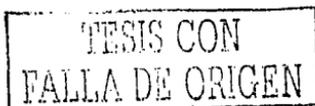
<sup>38</sup> Palabras pronunciadas por el licenciado Miguel Sarre Iguiniz. Primer Ombudsman en un estado de la República Mexicana y posterior funcionario de la CNDH

que éste se encuentra a un nivel público y político en el que puede ser fácilmente cuestionado y atacado por la opinión pública, la prensa, diputados, senadores, comunidad internacional, etcétera. Este funcionario no querrá que se sepa, se comente, se desprestigie y principalmente se le castigue políticamente por ser un "violador de derechos humanos", ya que ello representa actualmente un altísimo costo en la carrera política de un servidor público que no está dispuesto a afrontar pues significa no continuar en el cargo o no ascender.

Asimismo no hay que olvidar que el *Ombudsman* Nacional cuenta con la facultad de pronunciar informes, anuales y especiales, sobre su quehacer (artículos 53 y 54 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos) en los que precisamente hace públicos y difunde de la manera más amplia posible a los funcionarios que violan derechos fundamentales.

En dichos informes se detallan las quejas, Recomendaciones y sus aceptaciones y cumplimientos, por lo que ninguna autoridad desea aparecer como violador de la legalidad y de los derechos humanos.

Finalmente, cabe recordar que actualmente México atraviesa por una etapa en la que se reconoce más participación política por parte de la población en general, y ello es muy importante y determinante para la estructura y funcionamiento de las instituciones gubernamentales. México, en



efecto, se torna más plural y participativo por lo que tanto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como los servidores públicos en general, deben ajustar sus actuaciones en distintas áreas de responsabilidad para hacer frente a los grandes retos nacionales.

### 3.4.3 Sanción Jurídica

No obstante que el origen y contenido de las Recomendaciones es eminentemente jurídico en nuestro ordenamiento legal vigente, éstas por propia ley no tienen trascendencia en cuanto a sanción se refiere, es decir, no ordenan sanciones de ningún tipo en su contenido.

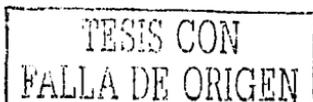
Sin embargo, la sanción jurídica de las Recomendaciones hacia los funcionarios a quienes se dirige está directamente vinculada a la lucha contra la impunidad, es decir, convertir a un funcionario en responsable de un acto contrario a Derecho es básico para evitar que se violen derechos fundamentales por quien tiene la obligación de salvaguardarlos, lamentablemente una Recomendación no tiene por sí misma ningún efecto legal respecto a la situación jurídica concreta precisamente por no ser coercitiva ni vinculatoria, pero por medio de ella se ha logrado sancionar a servidores públicos que con sus actos u omisiones violentan las garantías fundamentales de los gobernados. Lo anterior se constata en el reporte del

*Ombudsman* Nacional en su Informe de Actividades del 16 de noviembre de 1999 al 15 de noviembre de 2000 de la siguiente manera: "En el periodo que se informa, 146 servidores públicos fueron sancionados; las sanciones consistieron en: ejercicio de la acción penal, 55 casos; destitución, 5; inhabilitación, 33; suspensión, 12; amonestación o apercibimiento, 41"<sup>39</sup>.

Anteriormente manifestamos que no existe una sanción desde el punto de vista jurídico para quienes no aceptan y con ello no cumplen las Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional, pero si estas se aceptan se estaría en posibilidad de integrar conforme a Derecho una investigación para dilucidar responsabilidades de distintos tipos: laboral, administrativo, penal, civil y en su caso, político.

Por consecuencia, cuando la CNDH considera que hay ciertas prácticas o procedimientos que de suyo transgreden derechos del gobernado y es constante, reiterado y sistemáticamente asentado en varias Recomendaciones, promueve a que se realicen estudios e investigaciones de carácter legislativo, con el objetivo de identificar fallas y proponer modelos, anteproyectos y proyectos de Ley. Lo anterior con el objetivo de evitar que se continúen violando derechos humanos.

<sup>39</sup> Informe de Actividades del 16 de noviembre de 1999 al 15 de noviembre de 2000, p. XIV



### 3.5 EFECTO LEGAL DE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Es indudable que la protección de los derechos humanos constituye una de las partes fundamentales de un Estado de Derecho en el que las autoridades actúan precisamente como lo marca la ley. Preservar el orden jurídico es entonces una prioridad de la sociedad que se sabe a salvo de arbitrariedades y violaciones de todo tipo si se cuenta con el auténtico y eficaz cumplimiento del derecho. No obstante ello, reconocemos que de nada sirve la grandeza jurídica de una nación si en la práctica no se respetan las normas jurídicas que protegen y buscan el bienestar social de los integrantes de un pueblo. Todo hombre necesita adaptarse a la vida social, política, económica y cultural dentro de un ambiente de igualdad, libertad y seguridad jurídicas, con la certeza de que tanto sus derechos como sus garantías están debidamente salvaguardadas por autoridades democráticas y capaces.

De tal suerte los derechos y garantías no deben estar reconocidos solamente en la Constitución, en las leyes y tratados o convenios internacionales, sino que también se deben procurar los medios efectivos para su defensa y protección que permitan hacer posible su ejercicio.



"Por ello, debemos asumir como una tarea prioritaria la consolidación de la función de los Organismos Públicos de Derechos Humanos como instituciones indispensables para preservar el orden jurídico. Su función no debe dejar lugar a dudas de que se trata de un mecanismo de colaboración y coadyuvancia con los poderes públicos para mantener y fortalecer el Estado de Derecho; estas instituciones actúan apegadas a la Constitución, y la ley que regula su actuación en todos los casos en que intervienen es porque son asuntos de su competencia, resolviendo los expedientes conforme a Derecho, previas las investigaciones respectivas que cada uno de los asuntos requiere y conforme a las evidencias recabadas.

Estas instituciones no pretenden sustituir ni reemplazar a los Poderes del Estado, sino que en su actuación participan en la prevención de conductas ilegales que cometan las autoridades o servidores públicos, evitando su repetición.

En este sentido, los gobiernos de los Estados deben procurar fortalecer al *Ombudsman*, porque es una institución jurídico-técnica que en el desempeño de sus atribuciones contribuye a consolidar la democracia y a fortalecer a los demás órganos públicos, a fin de que se puedan desarrollar los valores de

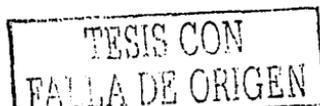
libertad, justicia, paz y solidaridad, que dan sentido a un auténtico Estado Social de Derecho."<sup>40</sup>

De lo antes mencionado se desprende que el efecto legal de las Recomendaciones es precisamente preservar el orden jurídico vigente, son instrumentos que pretenden colaborar y coadyuvar con los poderes públicos para mantener y fortalecer el Estado de Derecho; actuando la emisora (Comisión Nacional de los Derechos Humanos) de forma apegada a la Constitución y a la ley que la regula en todos los casos en que interviene.

Estos documentos de ninguna forma pretenden sustituir ni reemplazar a las decisiones que toman los Poderes del Estado, sino sólo participar en la prevención de conductas ilegales que cometan las autoridades o servidores públicos, para evitar la impunidad y hacer que se respete el principio de legalidad.

Es así como su principal efecto legal en el ordenamiento jurídico mexicano se encuentra en ser consideradas como una opinión jurídico-técnica que en su contenido contribuye a consolidar la exacta observancia de la ley y ser el instrumento más eficaz para la defensa de los derechos humanos.

<sup>40</sup> Roccatti Velazquez, Mireille. Ob. Cit p. 34



No en vano la parte final del documento denominado "Recomendación" solía decir: "La presente Recomendación, de conformidad con lo señalado en el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con los propósitos fundamentales de hacer una declaración respecto de una conducta irregular por parte de servidores públicos en ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la Ley y de obtener la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualesquiera otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad cometida.

Las Recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no pretenden, en modo alguno, desacreditar a las instituciones ni constituye una afrenta o agravio a las mismas o a sus titulares; por el contrario, deben ser concebidas como instrumentos indispensables en las sociedades democráticas y los Estados de Derecho para lograr su fortalecimiento a través de la legitimidad que con su cumplimiento adquieren autoridades y funcionarios ante la sociedad. Dicha legitimidad se fortalecerá de manera progresiva cada vez que se logre que aquéllas y éstos sometan su actuación a la norma jurídica y a los criterios de justicia que conlleva el respeto a los Derechos Humanos".

Las Recomendaciones al ser emitidas por un órgano Constitucionalmente competente para ello y al estar fundamentadas jurídicamente también en su

contenido como en su procedimiento están revestidas de juridicidad. Son Recomendaciones de "iure", es decir, de pleno derecho.

**CAPITULO CUARTO**

**EFECTOS Y REPERCUSIONES DE LAS**

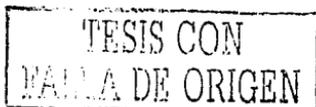
**RECOMENDACIONES DE LA COMISION NACIONAL DE**

**LOS DERECHOS HUMANOS EN EL DERECHO POSITIVO**

**MEXICANO**

**4.1 EL SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DE LA  
COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

Cuando la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha emitido las Recomendaciones respectivas compete a ella misma dar seguimiento y verificar que se cumplan en forma cabal las acciones sugeridas a la autoridad y/o autoridades, por esa razón y como lo disponen los artículos 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 137 de su Reglamento Interno las autoridades o servidores públicos a quienes fueron dirigidas disponen de un plazo de 15 días hábiles contados a partir del momento en el que se les notifica para responder sobre la aceptación de ésta, como sabemos en caso negativo se hace del conocimiento de la opinión pública, pero en caso afirmativo se dispone de un plazo de quince días más contados a partir del

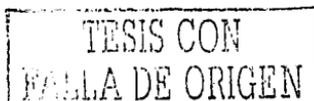


vencimiento del término que disponía para responder sobre la aceptación para enviar las pruebas de que la Recomendación ha sido cumplida.

Asimismo, cuando a juicio del destinatario de la Recomendación el plazo que por ley se le designa para el envío de las pruebas de cumplimiento sea insuficiente, lo deberá informar amplia y razonadamente al presidente de la CNDH a fin de que se le establezca un plazo distinto para cumplimentar los puntos recomendados eficazmente y obtener el oficio de cumplimiento total de la Recomendación respectiva. Cabe hacer notar que con lo anterior también obtiene en su momento oportuno la publicidad de reconocer fallas y/o anomalías en su área de autoridad que le compete y además de acatar las Recomendaciones indicadas para autocorregirse.

Para tener un control sobre las diversas Recomendaciones que se emiten y su respectivo cumplimiento por parte del *Ombudsman* Nacional la ley prevé que la Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones, reportará el estado que guardan las Recomendaciones en función de su aceptación y cumplimiento. No obstante lo anterior y pese a que la ley lo estipula, dicha Coordinación fue eliminada sin existir al menos acuerdo del presidente y consejo consultivo que lo justifique.

Por lo anterior, y a partir de las modificaciones constitucionales de 1999, el *Ombudsman* Nacional, quien inició una acuciosa revisión de sus



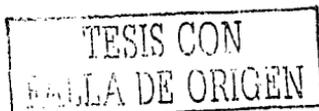
Seguimiento de Recomendaciones" y sus funciones y responsabilidades fueron trasladadas a cada una de las visitadurías en virtud de que se consideró que "son éstas las áreas encargadas, y como tales, directamente responsables de elaborarlas y las que mejor deben conocerlas"<sup>41</sup>.

En ese sentido, el seguimiento de las Recomendaciones es llevado a acabo por la visitaduría que la emite y en específico por el visitador adjunto que la proyecta, quien deberá para ello elaborar solicitudes de información a las autoridades a quienes se dirigió y mediante acuerdo con su director general y visitador general resolver si se ha dado o no cumplimiento total a la Recomendación.

Para dar seguimiento a las Recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el actual período de gestión del Doctor José Luis Soberanes Fernández se ha indicado en el Programa Anual de Trabajo: Acciones 2001 lo siguiente:

**"II. Programa de Seguimiento de Recomendaciones y Amigables Conciliaciones**

<sup>41</sup> Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos México, Número 118, "CNDH. Los primeros 100 días del Ombudsman Autónomo" p. 14



## Objetivos

Llevar un control pormenorizado de la situación que guarden las Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional, así como de las amigables conciliaciones a las que se hayan llegado por acuerdo de los quejosos y las autoridades.

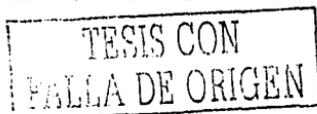
Impulsar por todos los medios posibles que las Recomendaciones emitidas y las conciliaciones formalizadas se cumplan totalmente.

## Acciones

6. Remitir oportunamente a la Dirección General de Quejas y Orientación, a través de los formatos establecidos, los datos necesarios para mantener actualizado el Sistema de Registro de Cumplimiento de Recomendaciones y de Amigables Conciliaciones.

7. Efectuar el número necesario de visitas de seguimiento a las autoridades destinatarias de las Recomendaciones para verificar su grado de cumplimiento.

8. Establecer comunicación con las autoridades responsables o involucradas en el cumplimiento de Recomendaciones o conciliaciones para



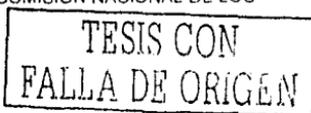
conocer el avance alcanzado, solicitar su cumplimiento y, en su caso, proponer acciones que faciliten la atención de las mismas.

9. Mantener informados a los quejosos y/o agraviados acerca de la situación que guarden las Recomendaciones emitidas por las respectivas Visitadurías Generales, así como sobre el cumplimiento de lo convenido en las conciliaciones celebradas entre éstos y las autoridades.<sup>42</sup>

Como se aprecia de la anterior transcripción se unen en un solo programa para su tratamiento las Recomendaciones y las amigables conciliaciones de la Comisión Nacional, ello obedeciendo a que ambas formas de conclusión de las quejas son consideradas como las más importantes y trascendentes para la institución.

A continuación enunciaremos y analizaremos las hipótesis que se actualizan para reportar el seguimiento de las Recomendaciones de acuerdo al artículo 139 del Reglamento de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; así mismo incluimos para ejemplificar el formato que utiliza internamente la Comisión Nacional para llevar el control de las pruebas de cumplimiento de las Recomendaciones.

<sup>42</sup> Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos México, No. 130 "Programa Anual de Trabajo Acciones 2001" pp 17-18



"FORMATO:

## CLASIFICACIÓN DE PRUEBAS DE CUMPLIMIENTO DE RECOMENDACIÓN

### INSTRUCCIONES:

- 1.- POR FAVOR LEA CUIDADOSAMENTE LAS NOTAS QUE EN CADA RUBRO SE CONTIENEN, Y RESPONDA EN FORMA EXPRESA Y COMPLETA LO QUE SE LE PIDE.
- 2.- DEBE DE LLENAR TODOS LOS ESPACIOS CON LA INFORMACIÓN REQUERIDA, SI LA DOCUMENTACIÓN NO CONTIENE LOS DATOS CANCELE LOS ESPACIOS CON LINEAS DIAGONALES YA QUE DE NO SER ASI, EL FORMATO LE SERÁ DEVUELTO SIN HABERSE REGISTRADO EN LA BASE DE DATOS BAJO SU MÁS ESTRICTA RESPONSABILIDAD.
- 3.- RECUERDE QUE LOS DATOS Y COMENTARIOS QUE USTED APUNTE EN ESTE FORMATO SERÁN LOS ÚNICOS QUE SE REGISTRARÁN EN LA BASE DE DATOS, Y POR TANTO LOS QUE SERVIRÁN COMO REFERENCIA PARA CONSULTAS POSTERIORES. ASÍ, LE SOLICITAMOS SU AMABLE COLABORACIÓN PARA QUE REGISTRE LA INFORMACIÓN LO MÁS COMPLETA POSIBLE.
- 4.- RECUERDE QUE ESTE FORMATO SE DEBERÁ DEVOLVER A LA COORDINACIÓN DE PROCEDIMIENTOS INTERNOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL QUEJAS Y ORIENTACIÓN A MÁS TARDAR 3 DÍAS DESPUÉS DE HABERSE ENTREGADO A LA COORDINACIÓN DE PROCEDIMIENTOS INTERNOS DE SU VISITADURÍA.
- 5.- SI TIENE ALGUNA DUDA RESPECTO DEL SEGUIMIENTO O DEL LLENADO DE ESTE FORMATO CONSULTE CON LA DIRECCIÓN GENERAL DE QUEJAS Y ORIENTACIÓN EN LAS EXTENSIONES 195 O 122.

MÉXICO D. F. A 18 DE AGOSTO DE 2000.

N EXPEDIENTE 98/5599 -1

N DE RECOMENDACIÓN 92/99

ESTADO ACTUAL: TOTALMENTE CUMPLIDA

NO ACEPTADA ( ) ; ACEPTADA, CON PRUEBAS DE CUMPLIMIENTO TOTAL ( X ) ; ACEPTADA, CON PRUEBAS DE CUMPLIMIENTO PARCIAL ( ) ; ACEPTADA, SIN PRUEBAS DE CUMPLIMIENTO ( ) ; ACEPTADA, CON CUMPLIMIENTO INSATISFACTORIO ( ) ; ACEPTADA, EN TIEMPO DE PRESENTAR PRUEBAS DE CUMPLIMIENTO ( ) . EN TIEMPO DE SER CONTESTADA ( ) ; ACEPTADA CUYO CUMPLIMIENTO REVISTE CARACTERÍSTICAS PECULIARES ( ) .

CAPITULO CUARTO

EFECTOS Y REPERCUSIONES DE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL  
DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO

---

1.- LA INFORMACIÓN LA ENVÍA: (X) UNA AUTORIDAD ( ) EL QUEJOSO

2.- EN SU CASO, SEÑALE LA AUTORIDAD QUE ENVÍA LA INFORMACIÓN:  
**INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL**

---

3.- ANOTE EL NÚMERO Y LA FECHA DEL OFICIO CON EL QUE SE ENVÍA LA INFORMACIÓN:

- 1.- Oficio 00641/30.14/4548/99 del 29 de noviembre de 1999
- 2.- Oficio 0954-06-0545/008865 de julio del 2000

4.- LA DOCUMENTACIÓN FUE RECIBIDA EN ESTE ORGANISMO EL DÍA:

- 1.- 9 de febrero del 2000 folio 4983
- 2.- 7 de julio del 2000 folio 25274

5.- LA DOCUMENTACIÓN QUE ENVÍA LA AUTORIDAD O EL QUEJOSO CONSISTE EN:  
**INFORME Y PRUEBAS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS PUNTOS RECOMENDADOS AL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.**

6.- SI CUENTA CON EL N° DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO INICIADO O RESUELTO, APÚNTELO AQUÍ:

**Q-515/99**

7.- SI CUENTA CON EL N° DE AVERIGUACIÓN PREVIA INICIADA O DETERMINADA EN CONTRA DE ALGUN SERVIDOR PÚBLICO, SEÑÁLELO: \_\_\_\_\_

8.- DEL ANÁLISIS DE LA DOCUMENTACIÓN, SE DESPRENDE QUE EL PENDIENTE A REGISTRAR ES EL SIGUIENTE:

Único. En relación a la vista ante el Ministerio Público Federal el IMSS informó que de conformidad con la Cláusula 101 de su Contrato Colectivo de Trabajo vigente, celebrado entre ese Instituto y el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social, se encuentra impedido a denunciar a sus trabajadores ya que tiene la obligación de proporcionar la defensa jurídica de los mismos.

9.- SI EL CUMPLIMIENTO CONSISTIÓ EN LA RESOLUCIÓN DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO O DE UNA AVERIGUACIÓN PREVIA APUNTE AQUÍ LOS NOMBRES COMPLETOS, LOS CARGOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS A QUIENES SE LES SIGUIÓ Y LA SANCIÓN QUE PARA CADA UNO DE ELLOS RESULTÓ (SI NO FUERON ADMINISTRATIVAMENTE RESPONSABLES INDIQUELO EN EL LUGAR DE LA SANCIÓN:

TIPO DE SANCIÓN:

AMONESTACIÓN PÚBLICA

DESTITUCIÓN

INICIO DE AVERI. PREV.

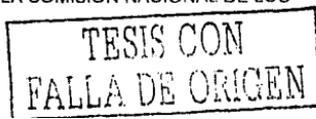
SUSPENSIÓN

H) MULTA

I) NO ADMINISTRAT. RESPONSABLE

J) A.P. ARCHIVO POR RESERVA

K) NO EJERCICIO DE ACCIÓN PENAL



CAPÍTULO CUARTO

EFECTOS Y REPERCUSIONES DE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL  
DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO

AMONESTACIÓN PRIVADA L) ARRESTO  
INHABILITACIÓN M) OTROS:  
EJERCICIO DE ACCIÓN PENAL

NOMBRE CARGO SANCIÓN

10.- SI DE LA DOCUMENTACIÓN APORTADA POR LA AUTORIDAD, PUEDE CONSIDERARSE QUE LA RECOMENDACIÓN SE CUMPLIÓ TOTALMENTE O SE DEBE CALIFICAR COMO DE CUMPLIMIENTO INSATISFACTORIO, SEÑALE POR QUÉ:

RECOMENDACIÓN ESPECÍFICA

DOCUMENTACIÓN QUE  
ACREDITÓ EL CUMPLIMIENTO

**PRIMERA.** Se sirva dictar sus instrucciones a quien corresponda a efecto de que, conforme al artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se inicie y determine el procedimiento administrativo de investigación a los médicos Víctor Manuel San Pedro, Ofelia Covarrubias Ugalde, Daniel Morga Beristáin, Samuel Saloma y Jesús Casillas Urrutia, adscritos al Hospital General de Zona número 41 del IMSS de Santa Cruz Huatulco, Oaxaca, por la responsabilidad en que incurrieron en la atención médica que brindaron a la señora Rosalba Carreño Valladares; y, de ser el caso, se les apliquen las sanciones administrativas que procedan. Si del mismo resultan conductas delictuosas, se de vista al agente del Ministerio Público para los efectos de su competencia.

**OFICIO 00641/30.14/4548/99**  
del 29 de noviembre de 1999 por el cual se informa que se inició en la Contraloría Interna en el IMSS el procedimiento administrativo respectivo correspondiéndole el número de expediente Q-5515/99

**SEGUNDA.** Se sirva instruir a quien corresponda para que se lleven acabo los trámites necesarios para que la agraviada Rosalba Carreño Valladares reciba la atención, tratamiento, medicamentos y rehabilitación médica que requiera, durante el tiempo necesario, debido a las secuelas que le fueron provocadas por la intervención negligente de los servidores públicos mencionados.

**OFICIO 0954-06-0545/008865**  
de julio del 2000 mediante el que se informó a este Organismo Nacional que la agraviada está recibiendo la atención médica integral que requiere puesto que la delegación del IMSS en Oaxaca ha enviado notas y comentarios médicos que así lo acreditan.

**TERCERA.** De conformidad con lo dispuesto por los artículos 1915 y 1927 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia

**OFICIO 0954-06-0545/008865**  
de julio del 2000 mediante el que se informó a este

CAPÍTULO CUARTO

EFECTOS Y REPERCUSIONES DE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL  
DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO

---

Común y para toda la República en Materia Federal, así como 44, párrafo segundo, de la ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y 77BIS de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, instruya a quien corresponda para que se tramite el pago de la indemnización que conforme a derecho proceda, a favor de la afectada Rosalba Carreño Valladares."

Organismo Nacional que el 14 de marzo del 2000 se pagó en la ciudad de Oaxaca de Juárez Oaxaca, la indemnización legal del caso por la cantidad de \$65,043 00 (SESENTA Y CINCO MIL CUARENTA Y TRES PESOS 00/100 M N ), aceptándolo la quejosa y manifestando que está satisfecha de sus pretensiones, no reservándose ninguna acción legal que ejercitar en contra del IMSS y extendiendo el más amplio finiquito que en derecho procede para todos los efectos subsecuentes.

11.- ENVIARÁ OFICIO PIDIENDO MÁS INFORMACIÓN O EL CUMPLIMIENTO TOTAL DE LA RECOMENDACIÓN ( ) SI (X) NO

NOMBRE Y FIRMA DEL ABOGADO QUE CALIFICA:

**LIC. (VISITADOR ADJUNTO RESPONSABLE DEL SEGUIMIENTO DE LA RECOMENDACIÓN)\***

## 4.2 HIPÓTESIS DE CUMPLIMIENTO

Para el estudio de este apartado nos remitimos al Reglamento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el cual prevé en su artículo 139, que las Recomendaciones que el *Ombudsman* Nacional emite, caen durante su etapa de seguimiento, dentro de las siguientes hipótesis de cumplimiento, que a continuación se mencionan y que igualmente analizaremos a fin de conocer el motivo de las mismas.

- I.- Recomendaciones no aceptadas;
- II.- Recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento total;
- III.- Recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento parcial;
- IV.- Recomendaciones aceptadas, sin pruebas de cumplimiento;
- V.- Recomendaciones aceptadas, con cumplimiento insatisfactorio;
- VI.- Recomendaciones aceptadas, en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento;
- VII.- Recomendaciones en tiempo de ser contestadas;
- VIII.- Recomendaciones aceptadas cuyo cumplimiento reviste características peculiares.

#### **4.2.1. Recomendaciones no aceptadas.**

En este supuesto entendemos que la autoridad recomendada manifestó su negativa a aceptar la Recomendación respectiva denotando la improcedencia de la misma por estar mal elaborada, es decir, mal fundamentada, dirigida, integrada o ser oscura, imprecisa y confusa, o bien porque inexplicablemente se rehúse a acatar el mandato de la legalidad y el Estado de Derecho.

En el más reciente informe de actividades de la Comisión Nacional (del 16 de noviembre de 1999 al 15 de noviembre de 2000) se destaca que las cuatro Visitadurías Generales reportaron que 4 de las 26 Recomendaciones emitidas en el periodo que se informa no fueron aceptadas.

A continuación se ejemplifica lo señalado en el Informe de Actividades antes mencionado sobre la recomendación 1/00 que no fue aceptada por las 3 autoridades a las que fue dirigida, el Gobernador del Estado de Tamaulipas, la Presidenta del H. Congreso del Estado de Tamaulipas y el Presidente Municipal de Reynosa Tamaulipas.

"La *Recomendación 1/00 del 13 de marzo de 2000*, se envió al Gobernador del Estado de Tamaulipas, a la Presidenta del H. Congreso de esa Entidad, y al Presidente Municipal de Reynosa, Tamaulipas, y se refirió al caso del señor Luis Gerardo Higareda Adam.

El 13 de agosto de 1999 esta Comisión Nacional recibió el escrito de queja presentado por el señor Luis Gerardo Higareda Adam, por presuntas violaciones a sus Derechos Humanos cometidas por el Gobernador, por el Procurador General de Justicia, por los integrantes del Cabildo Municipal de Reynosa, por el Tribunal Superior de Justicia y por el Congreso Local, todas autoridades del Estado de Tamaulipas.

En el escrito de referencia del quejoso argumentó que fue electo como Presidente Municipal de Reynosa, Tamaulipas, y posteriormente acusado por el Gobierno de dicha Entidad por el delito de fraude, ante el agente del Ministerio Público, motivo por el cual el Cabildo Municipal de dicho Municipio determinó sustituirlo sin otorgarle la garantía de audiencia. Que el Congreso Local ilegalmente eligió un sustituto y el Gobernador indebidamente autorizó la publicación del decreto a través del cual se le suspendió de su cargo. Asimismo, que el Juez Tercero de lo Penal en Reynosa, Tamaulipas, libró una orden de aprehensión en su contra sin reunir los requisitos de procedibilidad.

El 20 de agosto de 1999 este Organismo Nacional, por considerar que la importancia del asunto trascendía el interés del ámbito estatal, con fundamento en el artículo 60 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, atrajo la queja en cuestión.

Del análisis de la documentación recabada, así como de la investigación realizada por este Organismo Nacional, se concluye que en el presente caso se acreditaron actos que violan los Derechos Humanos del señor Luis Gerardo Higareda Adam.

Considerando que la conducta de los servidores públicos adscritos a las referidas dependencias del Estado de Tamaulipas constituye graves transgresiones a los artículos 14; 16; 20; 21, y 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 20, 132 y 149 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas; 110, 288 y 302 del Código de procedimientos Penales del mencionado Estado; 33, 34, 35, 37, 38 y 39 del Código Municipal del Estado de Tamaulipas, y 2o. y 47, párrafo inicial y fracción I, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la misma Entidad Federativa, esta Comisión Nacional emitió una Recomendación al Gobernador de ese Estado, a fin de que instruya al Procurador General de Justicia para que resuelva conforme a Derecho la indagatoria iniciada en contra del quejoso, señor Luis Gerardo Higareda Adams; se instaure un procedimiento administrativo para determinar la responsabilidad en que incurrieron quienes

intervinieron en la integración y supervisión de las averiguaciones previas 08/99, 09/99 y 11/99, y dé cuenta al Congreso Local para que resuelva lo que legalmente proceda respecto de la suspensión del quejoso. A la Presidenta del Congreso del Estado de Tamaulipas para que dé vista al Órgano de Control Interno y se inicie el procedimiento de investigación administrativa en contra de los servidores públicos del propio Congreso que intervinieron en la suspensión y sustitución del quejoso, licenciado Luis Gerardo Higareda Adam, en su cargo de Presidente Municipal de Reynosa, Tamaulipas. Al Presidente Municipal de Reynosa, Tamaulipas, para que dé vista al Órgano de Control Interno a fin de que se inicie el procedimiento de investigación administrativa y se determine la responsabilidad en que incurrieron los integrantes del Cabildo que intervinieron en la suspensión y sustitución del referido quejoso.

En el presente Informe se considera como **no aceptada**, en virtud de que la Procuraduría Estatal, mediante el oficio 2569, del 4 de abril de 2000, no aceptó la Recomendación y solicitó que se reconsiderara la misma. Por otra parte, por medio de un oficio sin número, del 5 de abril de 2000, el Congreso no aceptó la Recomendación, en razón de que afirma que los actos de ese Congreso fueron realizados en estricto ejercicio de sus atribuciones legales, emanadas de un poder soberano no cuestionable por ninguna vía. Asimismo, mediante un oficio sin número y sin fecha, el Ayuntamiento de Reynosa no

aceptó la Recomendación, ya que expresa que actuó en estricto apego a Derecho”<sup>43</sup>.

El contenido de la anterior recomendación, publicada en la Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos número 116 del mes de marzo de 2000, denota que la indagatoria materia del ejercicio de la acción penal en contra del licenciado Luis Gerardo Higareda Adam no fue realizada conforme a derecho ya que no cumplió con las formalidades esenciales del procedimiento, es decir se logró evidenciar que en las actuaciones que practicó no se apegó a los principios de legalidad y seguridad jurídica a que se contraen los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, e incluso no respetó las garantías que le otorgan los artículos 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 20 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas al efectuar una indebida fundamentación y motivación legal en diversas actuaciones mediante las que requirió la presencia del quejoso.

Asimismo se evidenció por parte del *Ombudsman* Nacional en sus investigaciones que el agente del ministerio público auxiliar del Procurador, en el ejercicio de su cargo incurrió en una responsabilidad administrativa al no cumplir con su cargo conforme a lo establecido por la Constitución Política del

---

<sup>43</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Informe de Actividades del 16 de noviembre de 1999 al 15 de noviembre de 2000, pp 32-33

Estado de Tamaulipas y por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la misma Entidad Federativa. No obstante que también se violaron preceptos consagrados por el Código de Procedimientos Penales para el Estado de Tamaulipas.

Igualmente se hallaron otras irregularidades cometidas por el Cabildo Municipal en virtud de que del estudio a las evidencias estudiadas se desprende que el mismo no consideró las disposiciones contempladas en ordenamientos como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, el Código Municipal vigente en la Entidad Federativa, al no respetar las garantías de audiencia y de legalidad, pues si bien es cierto que la legislatura local tiene facultades para suspender el mandato de algún miembro del Ayuntamiento por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, ello es posible siempre y cuando la persona a la que se le atribuya la responsabilidad respectiva tenga la oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio y derecho convengan. Destaca igualmente que aún y cuando el quejoso se encontraba gozando de una licencia que le fue otorgada para separarse justificadamente de sus funciones, el cabildo sin fundamentar y motivar debidamente sus actuaciones llamó al Presidente Municipal suplente, si notificación previa al afectado, para que éste pudiera formular su defensa.

Finalmente por lo que toca al Congreso Local, este tuvo una doble actividad que a consideración de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos resultó contradictoria y carente de legalidad. Lo anterior se observó al evidenciarse la recepción de la terna que le envió el Cabildo Municipal para designar al Presidente Municipal que sustituiría al licenciado Luis Gerardo Higareda Adam, así como con la recepción de la iniciativa del decreto que le turnó el Ejecutivo del Estado de Tamaulipas para suspender de sus funciones al Presidente Municipal de Reynosa Tamaulipas, es decir el Congreso Local emitió una doble resolución que afectó los derechos fundamentales del agraviado, ya que según se advirtió la Diputación Permanente recibió el 3 de agosto de 1999 la propuesta de terna que contenía los nombres de los candidatos a ocupar la Presidencia Municipal de Reynosa Tamaulipas, que les envió el Cabildo Municipal, y en esa misma fecha, sin dar oportunidad de ser oído y aportar medios de prueba para su defensa el señor Luis Gerardo Higareda Adam. Lo narrado denotó la parcialidad con la que actuaron las autoridades antes mencionadas violando los derechos humanos del agraviado.

En el presente caso y como se desea ejemplificar en este apartado, la no aceptación por parte de las autoridades recomendadas constituye el caso extremo de violación a los derechos humanos del hombre.

#### **4.2.2. Recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento**

**total.**

Esta fracción prevé que la autoridad, una vez que ha aceptado la Recomendación que le fue dirigida, cumpla totalmente con ella y lo compruebe debidamente, puesto que se entiende que la autoridad o servidor público que acepta una recomendación, adquiere el compromiso de dar a ella total cumplimiento. En esta hipótesis el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos le envía al funcionario público recomendado un oficio indicándole precisamente esa situación, además de hacerlo público en su respectivo informe de labores.

Un ejemplo de ellas en el más reciente informe de actividades de la Comisión Nacional (del 16 de noviembre de 1999 al 15 de noviembre de 2000) se reportó así:

*"La Recomendación 2/00, del 26 de abril de 2000, se envió a los integrantes del H. Ayuntamiento del Municipio de Córdoba Veracruz, y se refirió al caso del recurso de impugnación presentado por el señor José Leonardo Rosas Hernández.*

El 5 de agosto de 1999 este Organismo Nacional recibió el oficio 059/99, mediante el cual la Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz remitió el expediente de queja Q/10238/98 y el escrito de impugnación presentado por el señor José Leonardo Rosas Hernández en contra de la no aceptación de la Recomendación 21/99, emitida el 7 de junio de 1999 por ese Organismo Local y dirigida al contador público Armando Croda de la Vequia, Presidente Municipal de Córdoba, Veracruz.

Del análisis de la documentación remitida, así como de la investigación realizada, esta Comisión Nacional comprobó la existencia de diversas anomalías que constituyen violaciones a los Derechos Humanos del señor José Leonardo Rosas Hernández, consistentes en la transgresión de lo dispuesto por el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 126 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz, y 46, fracción I, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de esa Entidad. De igual manera, no se respetó lo señalado en los artículos 1, 2 y 3 del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, aprobado por la Organización de las Naciones Unidas.

Con base en lo señalado, se consideró que la Recomendación 21/99, formulada por el Organismo Estatal, se emitió en coherencia con las evidencias que obran en el expediente y conforme a los argumentos y fundamentos de Derecho aplicables, toda vez que los elementos de la Policía Municipal que

participaron en esta acción, al ser atacados con piedras, no con armas de fuego, debieron recurrir únicamente al uso de medidas preventivas, como lo fue el gas lacrimógeno que utilizaron, según constancias. Asimismo, la CNDH estimo que la autoridad citada debió respetar la garantía de seguridad jurídica contemplada en nuestra Carta Magna, tratándose de aprehensiones y detenciones.

De igual manera, se consideró el hecho de que el disparo de arma de fuego se produjo cuando la agresión había cesado, lesionando al agraviado en el talón del pie derecho, lo que implica que no existía un peligro real e inminente para los policías municipales. En adición a lo ya señalado, para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no pasaron inadvertidas las contradicciones en que incurrieron los servidores públicos que participaron en los hechos descritos, según evidencias que constan en el expediente respectivo. Por ello, esta Comisión Nacional emitió, el 26 de abril de 2000, la Recomendación 2/00, dirigida a los integrantes del H. Ayuntamiento del Municipio de Córdoba, Veracruz, en los términos siguientes: Única. Se sirvan someter para acuerdo en sesión de Cabildo que se inicie un procedimiento administrativo de investigación al policía municipal Gelacio Ramírez Lezama, a efecto de que se determinen las responsabilidades que le resulten por haber incurrido en actos violatorios a los Derechos Humanos en agravio del señor José Leonardo Rosas Hernández. Lo anterior independientemente de que se dé

vista de inmediato al agente del Ministerio Público correspondiente, para que investigue y determine lo que en Derecho corresponda.

En el presente Informe se considera totalmente cumplida, toda vez que en sesión de Cabildo, del 12 de junio de 2000, se acordó solicitar a la Contraloría del Ayuntamiento iniciar un procedimiento de investigación en contra del policía municipal Gelacio Ramírez Lezama. Asimismo, mediante un comunicado del 13 de junio del año citado, el Síndico de Córdoba hizo saber al agente del Ministerio Público del sector norte que en sesión ordinaria del 12 del mes y año mencionados el Cabildo aprobó dar vista a ese representante social para que investigue y determine lo que en Derecho corresponda, de acuerdo con lo recomendado<sup>44</sup>.

Es evidente que esta hipótesis es la más afortunada para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pues demuestra la gran valía de sus actuaciones y pronunciamientos. Además de que las autoridades al aceptarla y cumplirla demuestran que dentro de sus respectivas competencias y atribuciones son capaces de aplicar las sanciones conducentes y subsanar las irregularidades cometidas.

---

<sup>44</sup> Idem p. 33-34.

#### 4.2.3 Recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento

**parcial.**

Quando las Recomendaciones son aceptadas, pero la autoridad sólo remite pruebas de cumplimiento parcial nos encontramos ante la tercera hipótesis y en ella precisamos que es competencia de la Comisión Nacional analizar y calificar el cumplimiento que se da a sus puntos de Recomendación, es decir, compete a ella determinar las acciones que comprueban el cumplimiento de sus Recomendaciones, manifestándose así al quejoso y/o agraviado, a la autoridad y a la sociedad en general.

Citamos como ejemplo de lo anterior lo ocurrido en relación con la recomendación 3/00. "La Recomendación 3/00, del 13 de junio de 2000, se envió al Procurador General de Justicia del Estado de Coahuila, y se refirió al caso del recurso de impugnación presentado por el señor Arturo Huerta Magallanes.

El 24 de agosto de 1999 esta Comisión Nacional inició el expediente CNDH/121/99/COAH/100258.000, con motivo del escrito de impugnación presentado por el señor Arturo Huerta Magallanes en contra del Procurador General de Justicia del Estado de Coahuila, por el incumplimiento de la

Recomendación 019/999, emitida por la Comisión de Derechos Humanos de esa Entidad Federativa el 4 de junio de 1999.

Del análisis de la documentación remitida, así como de la investigación realizada por este Organismo Nacional, se comprobó la existencia de diversas irregularidades que acreditaron actos violatorios a los Derechos Humanos del señor Arturo Huerta Magallanes, consistentes en que personal de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Coahuila ha actuado deficientemente en la integración de la averiguación previa L1/H1/298/98/X, que se inició con motivo del delito de homicidio culposo cometido en agravio de la señora María Cruz Magallanes de Huerta, además de que no han dado cumplimiento a la Recomendación 019/999 que la Comisión Estatal dirigió a esa Representación Social el 4 de junio de 1999, en la cual le recomendó determinar, a la brevedad y conforme a Derecho, la indagatoria de referencia, ya que dentro del término de los 15 días que el Organismo Local le otorgó para que aportara las pruebas que así lo acreditan no lo realizó, así como tampoco a la fecha en que se emite la presente Recomendación. Por ello, se consideró que existe una transgresión a lo dispuesto por los artículos 3o., apartado B, fracción I; 31, fracción II, y 77, fracción III, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Coahuila; 52, fracción I, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de esa Entidad Federativa, y 221, fracción III, del Código Penal para ese Estado.

Con base en lo señalado, esta Comisión Nacional consideró que en el caso del señor Arturo Huerta Magallanes existió violación al derecho a la legalidad y seguridad jurídica, así como incumplimiento de la función pública en la administración de justicia. Por ello, el 13 de junio de 2000 emitió la Recomendación 3/00, dirigida al Procurador General de Justicia del Estado de Coahuila, para que se dé cumplimiento a la Recomendación O19/999, emitida por la Comisión de Derechos Humanos de esa Entidad Federativa, y para que se sirva girar sus instrucciones a quien estime pertinente con la finalidad de que se inicie un procedimiento administrativo en contra del licenciado Flavio Ignacio Pérez Ramírez, por la dilación y omisiones en que ha incurrido en la integración de la averiguación previa L1/H1/298/98/X y, en su momento, se determine con apego a la ley; además, de resultarle responsabilidad penal, que se dé vista al agente del Ministerio Público para el inicio de la indagatoria correspondiente, que deberá ser integrada y determinada conforme a Derecho.

En el presente informe se considera **parcialmente cumplida**, en virtud de que se encuentra pendiente resolver el procedimiento administrativo de investigación número 115/2000, que se inició en contra de los licenciados Carlos Durán Fernández y Jorge Alberto Torres Aguilar, por la negligencia y dilación en que incurrieron durante la tramitación de la averiguación previa iniciada por los hechos en agravio de la señora María Cruz Magallanes de Huerta, mismos que fueron descritos en la Recomendación.

De igual manera se encuentra pendiente resolver el procedimiento administrativo de investigación número 116/2000, iniciado en contra del licenciado Flavio Ignacio Pérez Ramírez, agente del Ministerio Público adscrito a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Coahuila, por las irregularidades en que incurrió en la integración de la averiguación previa L1/H1/298/98/X, y, en caso de resultarle alguna responsabilidad, que se inicie la averiguación previa correspondiente para que se imponga la sanción que resulte aplicable conforme a Derecho.”<sup>45</sup>

#### **4.2.4 Recomendaciones aceptadas, sin pruebas de cumplimiento.**

Las Recomendaciones aceptadas sin pruebas de cumplimiento son aquellas en las que sólo por documentos se acepta lo sugerido por el organismo protector de Derechos Humanos pero no se realiza lo indicado, es decir una autoridad a pesar de haber aceptado una Recomendación en realidad no la cumple con hechos.

A continuación ilustramos con la siguiente transcripción:

---

<sup>45</sup> idem. p. 35-36

"La Recomendación 14/00, del 16 de agosto de 2000, se envió al Gobernador del Estado de Coahuila, y se refirió al caso del recurso de impugnación presentado por el señor José Alfredo García Cervantes.

El 11 de enero de 1999 el señor Alberto García Cortez presentó una queja ante la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila, por probables violaciones a los Derechos Humanos cometidas en agravio de su hijo José Alfredo García Cervantes, por parte de elementos de la Policía Ministerial, así como del "Grupo Especial" para el Secuestro y Crimen Organizado de la ciudad de Torreón; además, por las detenciones arbitrarias de otras personas, entre ellas César García Cervantes.

Del resultado de las investigaciones la Comisión Estatal acreditó violaciones a los Derechos Humanos de los agraviados, en virtud de lo cual el 8 de abril de 1999 determinó enviar al Procurador General de Justicia del Estado la Recomendación 007/99, cuya Dirección General de Contraloría Interna informó sobre su no aceptación el 29 del mes y año citados.

En consecuencia, el señor Alberto García Cortez manifestó su inconformidad ante la Comisión Estatal, misma que fue remitida a esta Comisión Nacional, quedando registrada con el expediente CNDH/122/99/COAH/I00205.

CAPÍTULO CUARTO

EFFECTOS Y REPERCUSIONES DE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL  
DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO

De las actuaciones que este Organismo Nacional realizó se acreditaron actos y omisiones por parte de los servidores públicos adscritos a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Coahuila, quienes violaron los Derechos Humanos de los agraviados al realizar detenciones arbitrarias, en algunos casos dentro de los domicilios, sin las respectivas órdenes de aprehensión o cateo; retención injustificada y tortura en contra de uno de ellos, dejando de observar las formalidades del procedimiento, lo que representa abuso de autoridad en sus funciones, siendo que se debe estar a lo dispuesto por el artículo 19, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone: "Todo maltratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal (...) son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades".

Por lo anterior, esta Comisión Nacional, el 16 de agosto de 2000, dirigió al Gobernador del Estado de Coahuila la Recomendación 14/00, para que instruya al Procurador General de Justicia de esa Entidad Federativa que se inicie y resuelva el procedimiento administrativo de investigación y la averiguación previa que corresponda a fin de determinar la responsabilidad oficial y penal que pudiera resultar a los elementos policíacos de esa dependencia, que detuvieron arbitrariamente y sin orden de aprehensión o cateo girada por autoridad competente a José Alfredo y César, de apellidos García Cervantes; Francisco y Aarón, de apellidos Garza González; David y Clemente, de apellidos Garza Barrientos, así como a Tomás Isaac Salazar

Torres, y por la retención ilegal del primero de los agraviados. De igual forma, para que se inicie y resuelva el procedimiento administrativo de investigación y la averiguación previa que corresponda para determinar la responsabilidad en que incurrieron los servidores públicos, tanto ministeriales como policíacos y peritos médicos de esa Procuraduría que participaron o encubrieron la tortura de que fue objeto José Alfredo García Cervantes, causándole las lesiones que personal médico adscrito a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila certificó.

En el presente informe se considera **aceptada sin pruebas de cumplimiento**<sup>46</sup>.

#### **4.2.5 Recomendaciones aceptadas, con cumplimiento insatisfactorio.**

El presente supuesto se refiere a aquellas Recomendaciones en las que la autoridad acepta e inicia las acciones pertinentes para cumplir con el punto recomendado, pero por alguna razón no las concreta o finaliza para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y, en su caso, la reparación del daño y perjuicio que se hubiesen ocasionado. Este supuesto

---

<sup>46</sup>Idem. pp. 51-52.

también se actualiza cuando sólo se comprueba parcialmente el haber realizado unas de las conductas requeridas.

Cabe destacar que no existe dato que ejemplifique esta hipótesis en el último reporte de actividades ya que en muchas ocasiones cuando la autoridad sólo cumple o acredita haber cumplido uno de los puntos recomendados, la Recomendación se tiene por no aceptada, en virtud de que como la ley no prevé aceptaciones o cumplimientos parciales, se opta por considerar como no aceptada la recomendación respectiva.

Igualmente, es importante recordar que los Derechos Humanos deben ser reconocidos y respetados en su totalidad, es decir no se les puede concebir de forma parcial o en partes, se los respeta o no se los respeta.

#### **4.2.6 Recomendaciones aceptadas, en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento.**

La presente fracción encuadra el supuesto que se actualiza cuando las recomendaciones han sido aceptadas y la autoridad aún está en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento, es decir, la autoridad aún cuenta con el plazo de 15 días que la ley otorga a las autoridades para que después de haber aceptado la Recomendación, entregue pruebas de que los puntos

recomendados han sido acatados o bien se cuenta con la aprobación razonada de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para cumplir con lo recomendado, tal y como lo prevé el artículo 137 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que en su último párrafo menciona que cuando la autoridad estime que el plazo concedido es insuficiente, lo debe exponer de manera razonada al presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, estableciendo una propuesta de fecha límite para probar el cumplimiento total de la recomendación.

Ejemplos de las acciones que pueden llegar a requerir -razonadamente- más tiempo del previsto por la ley son:

- 1) Integración y resolución de averiguaciones previas;
- 2) Ejecución de órdenes de aprehensión;
- 3) Dar mantenimiento a centros de reclusión dotándolos de los servicios necesarios, proporcionar colchonetas suficientes y ropa adecuada a sus diferentes necesidades, dotar a todos los internos de utensilios para que reciban alimentos, de manera digna e higiénica; que se elaboren diagnósticos sobre las condiciones en que se encuentra la maquinaria y el equipo de los talleres, así como un plan de trabajo y producción que permita la readaptación social de los internos y la

promoción del trabajo remunerado bajo condiciones laborales adecuadas, etcétera;

- 4) El establecimiento de sistemas permanentes de vigilancia para que el personal de seguridad y custodia de los centros de reclusión no solicite o exija dádivas a los internos;
- 5) Concluir un banco de información computarizado que sirva de apoyo y enlace entre los reclusorios preventivos y los centros de readaptación social;
- 6) Elaborar estudios de personalidad en reclusorios preventivos y centros de readaptación social;
- 7) Elaboración de diagnósticos de las condiciones actuales de alguna dependencia que lo requiera para crear, modificar o extinguir políticas específicas;
- 8) Integración de personal calificado en áreas específicas;
- 9) Crear, implementar y evaluación de programas para abatir la sobrepoblación en diversos centros de reclusión del país;

10) La realización de investigaciones sobre distintas condiciones que afecten a centros poblacionales;

11) Dotar de instalaciones, medicamentos o equipo a Centros de Salud en el país; etcétera.

#### **4.2.7 Recomendaciones en tiempo de ser contestadas.**

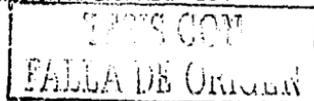
La fracción VII del artículo 139 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos donde se indica que las Recomendaciones aceptadas se registran en tiempo de ser contestadas, denota que dependiendo del plazo de su emisión y notificación, el término corre para que la autoridad la estudie, acepte y en su caso, instrumente las acciones sugeridas.

Por lo anterior, es evidente que todas las Recomendaciones emitidas por la CNDH en un momento determinado, pueden ser contadas bajo este rubro para posteriormente caer en una de las otras hipótesis mencionadas en el respectivo artículo 139 del Reglamento Interno de la Ley de la Comisión Nacional.

#### **4.2.8 Recomendaciones aceptadas cuyo cumplimiento reviste**

##### **características peculiares.**

Finalmente, la fracción VIII del multicitado artículo 139 encuadra a las Recomendaciones que se han aceptado y que su cumplimiento no puede darse dentro de los quince días naturales que la ley establece, en virtud de que dicho cumplimiento reviste características peculiares (tal y como los ejemplos enunciados en el apartado relativo a la fracción VI del presente capítulo), es decir, en ocasiones se recomiendan acciones que de ninguna manera son posibles de ejecutarse por su naturaleza en un tiempo tan limitado, por ejemplo, instrumentar programas encaminados a un área específica de la administración pública, municipal, local o federal; construir o remodelar áreas de lugares para adaptarlas a nuevas necesidades o necesidades no atendidas de la población; aplicar programas y las acciones necesarias tendentes a preservar, conservar y mantener en buen estado de uso algunas zonas peligrosas con el fin de proteger a la población vulnerable a ellas, encomendar a funcionarios de diferentes secretarías impartir programas de capacitación permanentes para personal directivo, técnico, administrativo y de custodia de centros de seguridad con el objeto de promover una cultura de respeto a los derechos humanos, proporcionar el servicio médico en determinada especialidad y lugar a derechohabientes, iniciar y determinar conforme a derecho averiguaciones previas o procedimientos administrativos para

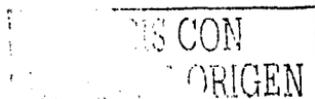


determinar responsabilidades de funcionarios públicos, cumplimentar laudos o sentencias que en derecho proceda, etcétera.

### 4.3 RECOMENDACIONES NO ACEPTADAS, CONSECUENCIAS, EFECTOS Y POSIBLES FORMAS DE EVITARLAS.

Con el objeto de ampliar el panorama que corresponde al seguimiento de las Recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que expusimos en el numeral anterior, se procede a tomar del Informe de actividades de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos los siguientes datos:

“La Comisión Nacional emitió recomendaciones en los casos que fue imposible la amigable composición o la solución durante el procedimiento, o en aquellos que por su gravedad lo ameritaron. Así, fueron emitidas 26 recomendaciones, que involucran a 34 autoridades e instituciones: tres a la Procuraduría General de la República; dos a la Secretaría de la Defensa Nacional; una al procurador general de Justicia Militar; a los gobiernos de los estados de Baja California, Coahuila, Guerrero, Jalisco, Querétaro, Nayarit, Nuevo León, Tabasco, Tamaulipas; a los Ayuntamientos de Reynosa, Tamaulipas; Córdoba, Veracruz; Papantla, Veracruz; Zapopan, Jalisco; Corregidora, Querétaro; a los Congresos de los estados de Querétaro,

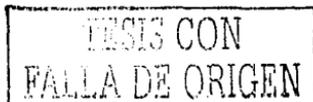


Veracruz, Tamaulipas; a las Procuradurías Generales de Justicia de los estados de Coahuila, Morelos, Sinaloa; a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; al Instituto Mexicano del Seguro Social; a la Policía Federal Preventiva; a la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Distrito Federal; al Centro de Investigación y Seguridad Nacional; a la Comisión Nacional del Agua; a las Comisiones de Derechos Humanos de los Estados de Colima y Quintana Roo.

Algunas autoridades **no aceptaron** nuestras recomendaciones como: el Ayuntamiento de Reynosa; y el Gobierno y el Congreso del Estado de Tamaulipas; el Ayuntamiento de Papantla, Veracruz. Estas autoridades son mencionadas en las recomendaciones 1/2000 y 9/2000.

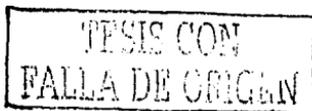
De las 24 recomendaciones restantes que fueron enviadas a 30 autoridades e instancias, dos han sido aceptadas, sin pruebas de cumplimiento; dos aceptadas, en tiempo para presentar pruebas; siete se encuentran en tiempo de ser contestadas; 15 se consideran parcialmente cumplidas, y cuatro totalmente cumplidas. En el periodo que se informa, 146 servidores públicos fueron sancionados; las sanciones consistieron en: ejercicio de la acción penal, 55 casos; destitución, 5; inhabilitación, 33; suspensión, 12; amonestación o apercibimiento, 41”<sup>47</sup>.

<sup>47</sup> Informe de Actividades del 16 de noviembre de 1999 al 15 de noviembre de 2000. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, p. XIV



En este orden de ideas consideramos que es grave encontrar casos en los que las autoridades recomendadas se han negado a dar cumplimiento a las Recomendaciones que se les dirige, ya que cuando una autoridad desconoce o no acepta una recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la que se acredita plenamente la existencia de violaciones a derechos humanos, contraviene con los ideales y principios del Estado de Derecho en México y promueve la inseguridad jurídica e impunidad, no obstante de que también con ello incumple con el compromiso del mandato popular que recibieron cuando dichos servidores tienen un origen electoral. En este sentido y cuando el *Ombudsman* Nacional hace del conocimiento de la opinión pública nacional e internacional, esta situación, se recrimina a las instituciones que no aceptan justificadamente una Recomendación, el desconocer el cumplimiento de las normas legales y sobre todo de la falta de identificación de una vocación democrática y de un anhelo de promoción y defensa de los Derechos Humanos.

Olvidan que "Los derechos humanos integran el mínimo ético que la sociedad debe exigir a sus miembros. El Estado que no cumple con los fines éticos por los cuales ha sido creado, pierde razón de existir, se deslegitima y no tarda mucho en volverse dictatorial. En este Orden de ideas, la CNDH debe



ser vista (...) como un instrumento eficaz del Estado mexicano para cumplir su alta misión en orden a la justicia, la seguridad y el bien público temporal.”<sup>48</sup>

Por lo anterior y con el objeto de evitar contar con Recomendaciones clasificadas dentro del rubro “No aceptadas” es preciso señalar que la primera tarea de la sociedad en general y en especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es establecer y promocionar las normas jurídicas de las que se integra el Estado de Derecho conforme a las cuales se juzgara la conducta de las autoridades encargadas de observarlas y aplicarlas. Es válido decir que el Ombudsman Nacional ha implementado y adoptado una serie de métodos, con el propósito de centrar la atención en las violaciones (igualmente en las Recomendaciones no aceptadas) a efecto de lograr cambios en las políticas gubernamentales. La CNDH ha demostrado atribuir prioridad en este ámbito para combatir las situaciones de violaciones flagrantes y generalizadas de los derechos humanos.

No obstante lo anterior, consideramos que una de las medidas para evitar que las autoridades no acepten las Recomendaciones que se les dirige, consiste en realizar con frecuencia y con ellas mismas reuniones abiertas al público y a la prensa sobre temas relacionados con tópicos sobre derechos humanos para que así se involucren en su observancia y respeto.

---

<sup>48</sup> Idem.

Igualmente, con la participación de los organismos no gubernamentales debe propiciarse la organización de talleres, debates, mesas, rondas, conferencias, cursos, exposiciones, etcétera, en las que junto con las distintas autoridades y personal de las Comisiones protectoras de derechos humanos, se propicie el respeto a los derechos fundamentales.

Por otra parte cuando las violaciones son bastante graves el *Ombusman* puede convocar a expertos y tratar de establecer un diálogo con el gobierno para conseguir cambios de actitud hacia las Recomendaciones correspondientes.

Otra medida positiva que es susceptible de implementarse y hasta de funcionar como medida preventiva, es la de prestar asistencia a las autoridades que deseen actuar en pro de la plena observancia de los derechos humanos, en forma de asesores expertos, becas o cursos de capacitación.

Finalmente cabe destacar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no sólo estudia y se pronuncia sobre violaciones a derechos humanos en casos concretos, sino también las analiza como fenómeno nacional y puede formar grupos de investigación especial (como lo sucedido en la investigación relativa a las desapariciones forzadas o involuntarias de los años 1970 a 1990 en México) siempre y con el objetivo de dar fuerza a sus



Recomendaciones al momento de ser presentadas a las respectivas autoridades.

Por último, señalamos que es verdad que el *Ombudsman* Nacional no tiene ninguna forma de obligar a las autoridades a que modifiquen sus prácticas o sus políticas. El único y mejor instrumento como hemos advertido con anterioridad del que dispone ese Organismo Nacional para conseguir mejoras en el respeto de los derechos humanos es la persuasión. Por esta razón, todos los procedimientos y medidas implementadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encaminan a llevar al gobierno interesado el peso y valor persuasivo de la opinión de la sociedad en general.



## CONCLUSIONES

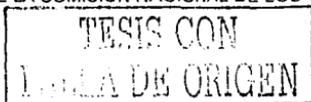
**PRIMERA.** Los pronunciamientos por medio de los cuales la Comisión Nacional de los Derechos Humanos expresa su estudio, análisis y determinación sobre una problemática planteada ante ella y que conocemos como resolución es sumamente importante en la sociedad actual ya que ellas - las distintas resoluciones que del *Ombudsman* emanan- reflejan la existencia o no de violaciones a los derechos fundamentales. Igualmente el estudio de las mismas permite a toda la sociedad evaluar el compromiso que sus gobernantes aceptaron de respetar y vigilar su desempeño.

**SEGUNDA.** Las resoluciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como cualquier documento jurídico en el Derecho Positivo Mexicano, deben integrarse y surgir de la instauración de una investigación exhaustiva prevista en la ley y reglamento respectivos para que conforme a derecho estas se encuentren debidamente fundadas y motivadas.

**TERCERA.** La especial naturaleza de los casos expuestos ante el *Ombudsman* Nacional (a través de quejas e inconformidades) así como la peculiar función de ésta institución obligan a la misma a contar con un procedimiento breve y sencillo que a pesar de que se encuentra revestido de las formalidades esenciales que requiera la documentación que integra los respectivos expedientes, se caracteriza por los principios de inmediatez, concentración y rapidez. Asimismo, en este contexto, cabe destacar que se propicia la comunicación directa con el quejoso desde que éste entra en contacto con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

**CUARTA.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, desde su creación, se ha caracterizado por sus resultados reportados como una institución que orienta jurídicamente a quienes acuden a ella y resuelve durante el procedimiento los conflictos que se le plantean, por lo que las Recomendaciones que ha emitido en comparación con sus demás pronunciamientos, son escasas.

**QUINTA.** La circunstancia de que las Recomendaciones que emite la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no tengan carácter coercitivo no



implica que estas sean débiles. Su fuerza radica principalmente al hacer pública una violación a los derechos fundamentales de una o más personas con el objeto de que pueda reprocharse la conducta contraria a derecho. El análisis jurídico imparcial, serio y exhaustivo así como la autoridad moral que posee la comisión y su presidente, constituyen su mayor fuerza ante las autoridades.

**SEXTA.** La aceptación y cumplimiento de una Recomendación por parte de las autoridades y/o servidores públicos a quienes se les dirigió produce efectos jurídicos, es decir, de crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas determinadas.

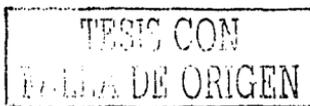
**SEPTIMA.** El término "Recomendación" se define como "El documento que emite la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en donde después de haber analizado los hechos motivo de una queja, se evidencian conductas de un servidor público de carácter federal que conculcan los derechos fundamentales de una persona o un grupo de personas llamadas agraviadas, no sólo son emitidas por actos u omisiones irregulares, sino también por la inexacta observancia de la ley o retraso manifiesto en las resoluciones; en ellas se conmina a la autoridad o autoridades responsables para que corrijan su actuación y restituyan los derechos humanos violentados, sin que exista

obligación coercitiva del documento, pero sí una amplia fuerza moral que lo sustenta”.

**OCTAVA.** El Estado de derecho exige el reconocimiento de una esfera bien definida de poder, dentro de la cual el individuo éste libre de invasiones arbitrarias del gobierno, es decir en pleno uso, goce y disfrute de sus derechos fundamentales en virtud de que los mismos son sin lugar a duda consustanciales al individuo y constituyen sus libertades inalienables.

**NOVENA.** El sistema jurídico que el Estado de Derecho en México esta obligado a observar, respetar y garantizar es sumamente amplio, es decir, abarca normas jurídicas internas (nacionales) como leyes, reglamentos, códigos, y externas (internacionales) convenios, tratados, etcétera, con las que además se identifica y convive en el ejercicio de sus funciones.

**DECIMA.** Los derechos humanos o derechos fundamentales del hombre son entendidos como aquellos derechos que el ser humano posee de forma natural, -históricos o morales, según la postura teórica que sobre los mismos se adopte- por el sólo hecho de ser hombre, que deben ser reconocidos y garantizados por la sociedad, el derecho y el poder político, sin ningún tipo de

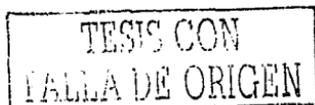


discriminación social, económica, jurídica, política, ideológica, cultural o sexual.

**DECIMA PRIMERA.** El presupuesto jurídico de violación a derechos humanos en México está presente cuando alguno de los derechos fundamentales que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos y los que se recogen en los pactos, los convenios y los tratados suscritos y ratificados por México, no son reconocidos o cumplidos, o bien estos son violentados de cualquier forma por los servidores públicos encargados de salvaguardarlos.

**DECIMA SEGUNDA.** La inexistencia de vinculación entre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y cualquier otra autoridad es sana señal de que los casos expuestos ante ella serán investigados, analizados y resueltos en forma imparcial y estrictamente conforme a derecho.

**DECIMA TERCERA.** Es sumamente importante conocer la estructura de las Recomendaciones que emite la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en virtud de que si se es autoridad o agraviado y no se entiende el contenido, resultado y alcance de la Recomendación en su totalidad, se estará



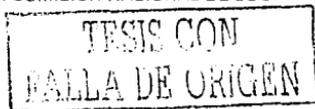
en presencia de descontento o enfado y con ello de una posible "no aceptación de la misma" y/o interposición de inconformidad en su contra.

**DECIMA CUARTA.** El contenido y argumentos de las recomendaciones deben convencer, persuadir y principalmente demostrar que se detectaron conductas irregulares tanto a la autoridad como al agraviado o agraviados, así como las medidas para corregirlas y resarcirlas o en su caso prevenirlas.

No obstante lo anterior estas deben ser breves y sencillas. Sin mengua de la motivación y fundamentación pertinentes.

**DECIMA QUINTA.** Las Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se pueden calificar como jurídicamente válidas al provenir del órgano indicado constitucionalmente y como producto del procedimiento que formalmente señala la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y su Reglamento.

**DECIMA SEXTA.** La eficacia de las Recomendaciones dictadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y que se puede medir en relación con el grado de cumplimiento que de las mismas se ha observado es alta, a

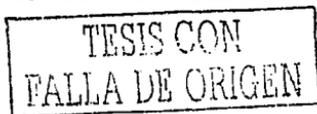


pesar de la poca cultura y conocimiento que en nuestra sociedad se tiene (por parte de autoridades como de la sociedad en general) sobre los derechos humanos.

**DECIMA SEPTIMA.** El valor jurídico de las Recomendaciones del *Ombudsman* Nacional no es uniforme y no sólo depende del órgano que las emite sino también de su entorno, del cumplimiento y búsqueda de fortalecer el "*Estado de Derecho*" en México. Ellas valen jurídicamente y precisamente por que fortalecen a las instituciones jurídicas que forman parte del *Estado de Derecho*.

Así como en el derecho, el valor jurídico de las Recomendaciones consiste en que las mismas buscan la convivencia social, el cuidado, reconocimiento y respeto de los derechos fundamentales del ser humano. Ese es precisamente el valor del derecho, el valor de lo jurídico.

**DECIMA OCTAVA.** El valor moral de las Recomendaciones, se percibe de la importancia y trascendencia que los derechos humanos tienen en el discurso de los teóricos más influyentes, es decir, una especial fuerza justificatoria o motivacional, como si se tratara de los escalones últimos y más poderosos de



los sistemas morales y jurídicos al expresar exigencias éticas y políticas, tan fundamentales que no son susceptibles de negociación o trueque.

**DECIMA NOVENA.** El *Ombudsman* Nacional carece de *imperium* y por consiguiente sus Recomendaciones carecen de coercitividad, en cambio cuenta con el atributo de *auctoritas*, o sea, el prestigio que imprime y confiere a sus actos, como son los altos valores de la causa de defender derechos fundamentales.

**VIGESIMA.** La sanción social y política, producto del sentimiento de la sociedad de haber sido lastimada cuando se han violentado los derechos humanos, es clave para presionar a las autoridades que han sido responsables de violar derechos humanos

**VIGÉSIMA PRIMERA.** El seguimiento de las Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos corresponde precisamente a ella misma y representa el control y reflejo que ésta obtiene de su desempeño como del conocimiento y cultura de los derechos humanos en el país, este seguimiento se reporta en las siguientes hipótesis: Recomendaciones no aceptadas; Recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

total; Recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento parcial; Recomendaciones aceptadas, sin pruebas de cumplimiento; Recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento insatisfactorio; Recomendaciones aceptadas, en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento; Recomendaciones en tiempo de ser contestadas; Recomendaciones aceptadas cuyo cumplimiento reviste características peculiares.

**VIGÉSIMA SEGUNDA.** Las Recomendaciones no aceptadas constituyen - en casi la totalidad de los casos- la subsistencia de las violaciones a derechos humanos y consecuentemente el debilitamiento del *Estado de Derecho*.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## BIBLIOGRAFÍA

### DOCTRINA

**A. Diemer, J. Hersch, P. Hountondji, y otros**, *Los Fundamentos Filosóficos de los Derechos Humanos*, Serbal, Unesco, 1985.

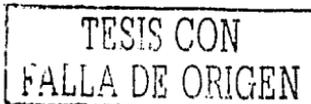
**Aguilar Cuevas, Magdalena**, *Manual de Capacitación, Derechos Humanos, Enseñanza-Aprendizaje-Formación*, Dirección de Publicaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Editorial Editores e Impresos Foc, S.A. de C.V. México 1993.

**Alvarez Ledesma, Mario I.**, *Acerca del Concepto Derechos Humanos*. Mc Graw Hill, Serie Jurídica, 1998.

\_\_\_\_\_, *Introducción al Derecho*, Mc Graw Hill, México, 1996.

**Ander Egg, Ezequiel**, *Técnicas de Investigación Social*, El Cid Editor, Argentina, 1980.

**Azcuy Henríquez, Hugo**, *Derechos Humanos – Una aproximación a la política*, Prensa Moderna, Impresores, S. A., Cali, Colombia, 1997.



**Bartra, Armando**, *Regeneración 1900-1918. La corriente más radical de la Revolución Mexicana de 1910 a través de su periódico de combate*. Colección Problemas de México, Ediciones Era, México, 1977.

**Bobbio, Norberto**, *Teoría General del Derecho*, Editorial Debate, España, 1993.

**Bodenheimer, Edgar**, *Teoría del Derecho*, Fondo de Cultura Económica, Colección Popular, México, 1994

**Burgoa Orihuela, Ignacio, et al.**, *Simposio: Los Abogados Mexicanos y el Ombudsman. (memoria)*, 1992.

**Burgoa Orihuela, Ignacio**, *Las Garantías Individuales*, Porrúa, México, 1993.

**Castañeda, Jorge**, *Obras Completas, Valor Jurídico de las Resoluciones de las Naciones Unidas*, I. Naciones Unidas, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Secretaría de Relaciones Exteriores, el Colegio de México, 1967.

**Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, *Informe de Actividades del 16 de noviembre de 1999 al 15 de noviembre de 2000*.

**Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, *Manual de Procedimientos de la Primera Visitaduría General, 2001*. CNDH, 2001.

**Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, *Manual para la Calificación de Hechos Violatorios de Derechos Humanos. Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos*, México, 1998.

**De la Mora Medina, José**, *Dos Cuadernos de Trabajo para Ciencia de la Comunicación " I "* , Colegio de Ciencias y Humanidades, Planteo Vallejo, UNAM, 1983.

**De Saussure, Ferdinand**, *Curso de Lingüística General*, Fontamara, México, 1994.

**Dworkin, Ronald M.**, "¿Es el derecho un sistema de normas?" (trad. Javier, Sáinz de los Terreros), en *Filosofía del Derecho*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

\_\_\_\_\_, *Taking Rights Seriously*, (New Impresión With a Reply of Critics) Duckworth. Londres, 1978.

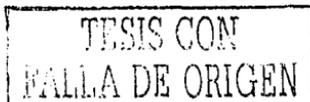
**Eco, Humberto**, *¿Cómo se hace una tesis? Técnicas y procedimientos de investigación, estudio y escritura*. México, Gedisa, 1982.

**Fix-Zamudio, Héctor**, *La protección jurídica procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1988.

\_\_\_\_\_, *Protección Jurídica de los Derechos Humanos. estudios comparativos*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1999.

**From, Erich**, *Psicoanálisis de la Sociedad Contemporánea*, Traducción de Florentino M. Torner, Fondo de Cultura Económica, México, 1987

**García Maynez, Eduardo**, *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, S.A., México, 1985.



\_\_\_\_\_, *Positivismo Jurídico, Realismo Sociológico y Iusnaturalismo*, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, Fontamara, México, 1993.

Hart, H. L. A., *El Concepto de Derecho* (trad. Genaro Carrió), Editorial Nacional, México, 1980.

Hersch, Jeanne, *Los Fundamentos Filosóficos de los Derechos Humanos en el Contexto Europeo*, Serbal/Unesco, Barcelona, España, 1985.

Laviña, Felix, *Sistemas Internacionales de Protección de los Derechos Humanos*, Depalma, Buenos Aires, 1987.

Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil* (trad. Armando Lázaro Ros), Aguilar, Madrid, 1979.

Loredo, Enriquez Javier, *El Proyecto de investigación, orientaciones para su elaboración en: Técnicas y Recursos de Investigación V*, Universidad Pedagógica Nacional, México, 1987.

Martínez, Lira Lourdes, *De la oración al párrafo*, Serie: Temas Básicos, Area: Taller de lectura y redacción, Trillas, México, 1990.

Méndez Ramírez Ignacio y otros, *El Protocolo de Investigación, lineamientos para su elaboración y análisis*, Trillas, México, 1994.

Monterroso Salvatierra, Jorge Efrain, *Metodología para estudiar el Derecho*, Porrúa, S. A., México, 1993.



**Nino, Carlos Santiago**, *Ética y derechos humanos. Un ensayo de fundamentación*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1984.

**Proudhon, P. J.**, *Justicia y Libertad*, Primera Edición, Editorial Pastanaga Editors, Barcelona, 1977.

**Roccatti Velásquez, Mireille**, *La Recomendación del Ombudsman: Un Instrumento para Fortalecer el Estado de Derecho*.

**Rodríguez y Rodríguez, Jesús**, *Antología Clásicos Mexicanos de los Derechos Humanos de la Independencia a la Constitución Vigente*, Colección Clásicos, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991/5.

**Rojas Soariano, Raúl**, *Guía para realizar investigaciones sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1985

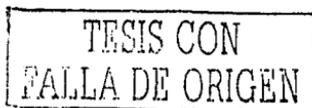
**Rousseau, Juan Jacobo**, *El contrato social o principios de derecho político* (trad. Daniel Moreno), Porrúa, México. 1982.

**Santiago Nino, Carlos**, *Ética y Derechos Humanos, Un Ensayo de Fundamentación*, Editorial Astrea, Buenos Aires Argentina, 1989.

**Schramm, Wilbur, et. al.**, *Procesos y Efectos de la Comunicación Colectiva*, Quito/Ecuador, ed. Ciespal, 1969.

**Tamayo y Tamayo, Mario**, *Metodología formal de la investigación científica*, Limusa, México, 1988

**Tapia Hernández, Silverio (Compilador)**, *Principales Declaraciones y Tratados Internacionales de Derechos Humanos Ratificados por México*, Comisión Nacional de Derechos Humanos México, 1999.



**Varela Feijoo, J.,** *La Protección de los Derechos Humanos*, Barcelona, 1973.

**Vernego, Roberto J.,** *Los Derechos Humanos Como Razones Morales Justificadoras*, Cuadernos de Filosofía del Derecho, Madrid, España, Departamento de Filosofía del Derecho, Universidad de Alicante, Prisma Industria Gráfica, S.A. Edita: Universidad de Alicante, Tomo 7, 1990.

**Zubizarreta, F. Armando,** *La aventura del trabajo intelectual*, Fondo Educativo Interamericano, México, 1983.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS**

**Cabanellas, Guillermo**, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Editorial Heliasta, S. R. L., Buenos Aires Argentina, 1989.

**De Pina, Rafael**, *Diccionario de Derecho*, 8ª. Edición, Porrúa, México, 1979.

**Enciclopedia del Idioma, Diccionario Histórico y Moderno de la Lengua Española (Siglos XII al XX) Etimológico, Tecnológico, Regional e Hispanoamericano**, Tomo III N-Z, Aguilar México, 1991.

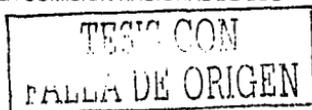
**Enciclopedia Jurídica Omeba**, Tomo XXIV, Editorial Driskill, S. A., Buenos Aires-Argentina, 1987.

**Osorio, Manuel**, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Editorial Heliasta, Argentina, 1992.

**Palomar de Miguel, Juan**, *Diccionario para Juristas*, Prólogo de Ignacio Burgoa Orihuela, Primera Edición, 1981. Editorial Mayo Ediciones S. de R. L., México, 1981.

**Ramírez Gronada, Juan D.**, *Diccionario Jurídico*, Editorial Heliasta, Argentina, 1988.

**Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española**, Vigésima Edición Tomo III, Editorial Talleres Gráficos de la Editorial Espasa-Calpe, S. A., Madrid, España, 1984.



**HEMEROGRAFÍA**

**Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos México, Número 118.** "CNDH Los Primeros 100 días del Ombudsman Autónomo"

**Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos México, Número 130.** "Programa Anual de Trabajo: Acciones 2001"

**Loera Moreno, Servando,** "¿Existe el Derecho Natural?", En Revista Jurídica de la Escuela de Derecho de la Universidad Anahuac, año II, Número 2, Universidad Anahuac, México, 1983.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## LEGISLACIÓN

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;** Secretaría de Gobernación, México, 2001.

**Decreto Constitucional, Ley y Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,** editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Talleres de Impresos Chávez, S. A., México, D. F., 2001.

## PÁGINAS DE INTERNET

[www.cndh.org.mx](http://www.cndh.org.mx)

[www.unizar.es/derechos\\_humanos](http://www.unizar.es/derechos_humanos)

[www.equalitynow.org](http://www.equalitynow.org)

[www.derechos.org/nizkor/ley](http://www.derechos.org/nizkor/ley)

[www.peacebrigades.org](http://www.peacebrigades.org)

[www.hrw.org](http://www.hrw.org)

[www.hrlawgroup.org](http://www.hrlawgroup.org)

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

[www.shr.aas.org/dhr](http://www.shr.aas.org/dhr)

[www.whrnet.org](http://www.whrnet.org)

[www.hrea.org](http://www.hrea.org)

[www.hrusa.org](http://www.hrusa.org)

[www.un.org/rights/50/decla.htm](http://www.un.org/rights/50/decla.htm)

[www.hrw.org/women/index.php](http://www.hrw.org/women/index.php)

[www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch)

[www.fidh.org](http://www.fidh.org)

[www.a.i.es](http://www.a.i.es)

[www.unicef.org/spanish](http://www.unicef.org/spanish)

[www.unhchr.ch/udhr/lang/spn.htm](http://www.unhchr.ch/udhr/lang/spn.htm)

[www.cicr.org/spa/dih](http://www.cicr.org/spa/dih)

[www.pangea.org/unescopau](http://www.pangea.org/unescopau)

[www.centros5.pntic.mec.es](http://www.centros5.pntic.mec.es)

[www.derechos.org/nizkor/doc/articulos](http://www.derechos.org/nizkor/doc/articulos)

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

[www.members.tripod.com](http://www.members.tripod.com)

[www1.umn.edu](http://www1.umn.edu)

[www.derechos.org/nizkor](http://www.derechos.org/nizkor)

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN