



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

**PROPUESTA PARA EL ESTABLECIMIENTO
DE VISITADURÍAS REGIONALES DE LA CNDH
EN LA REPÚBLICA MEXICANA**

T E S I S

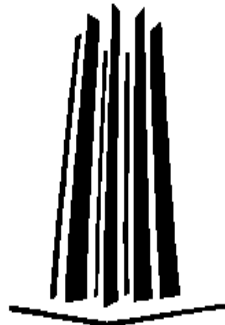
**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A:

ISMAEL CALDERÓN AVILEZ

ASESOR:

**LIC. MARÍA DEL CARMEN GUADALUPE
HERNÁNDEZ VACA**



FES Aragón

MÉXICO, ARAGÓN

MARZO 2008



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A DIOS

Por darme la vida y la familia que tengo, así como por guiar mis pasos y cuidarme, pero sobre todo por concederme la oportunidad de ver realizado este sueño, cuando lo consideraba perdido.

A MIS PADRES

Alejandro Calderón e Isabel Avilés, como un justo reconocimiento a su esfuerzo, dedicación, sacrificio y entrega incondicional que me han brindado a lo largo de mi vida y por tratar de hacer de mi hombre de bien.

A MIS HERMANAS

Maribel y Sonia Calderón Avilés, con las que crecí, viviendo alegrías, sueños, compartiendo sufrimientos, pero que a pesar de todo seguimos juntos apoyándonos, las quiero mucho.

A MIS SOBRINOS

Ismael y Raziel Pegueros Calderón, por que forman parte de lo que más amo en la vida, gracias por los momentos de felicidad que me han hecho vivir.

A MI HIJO

Brandon Yahir Calderón Martínez, con el inmenso amor paternal que le profeso, inspiración de superación y triunfo.

A MI COMPAÑERA

Con quien he iniciado nuevo camino, aprendiendo juntos de nuestros errores y aciertos, teniendo como compromiso un fin común.

A MI ASESORA

Con admiración y respeto, por brindarme su amistad y el apoyo, así como la dedicación constante que me brindó en la dirección para culminar la presente tesis.

A MI UNIVERSIDAD

A la UNAM por brindarme la oportunidad de ser parte de ella, de lo cual puedo sentirme privilegiado y orgulloso, a la FES ARAGÓN por ser la facultad que me brindó los conocimientos para mi formación como profesionista y por albergar mi inquietud hacia la ciencia del derecho.

A MIS PROFESORES

Por su esfuerzo, dedicación y compromiso, quienes en ejercicio de su noble labor, la enseñanza, nos preparan para una vida profesional.

A MIS SINODALES

Por obsequiarme parte de su tiempo, para la revisión de este trabajo y por compartir este momento tan importante en mi vida como lo es la presentación de mi examen profesional.

A MIS COMPAÑEROS DE LA CNDH

En especial a la Doctora Susana Thalía Pedroza de la Llave, al Maestro Javier Quetzalcoatl Tapia Urbina, al Licenciado Tomás Serrano Pérez, por su apoyo en la culminación del presente trabajo.

GRACIAS

Ismael Calderón Avilez

PROPUESTA PARA EL ESTABLECIMIENTO DE VISITADURIAS REGIONALES DE LA CNDH EN LA REPÚBLICA MEXICANA

Introducción

CAPÍTULO PRIMERO

GENERALIDADES DE LOS DERECHOS HUMANOS

1.1.	Antecedentes internacionales de los Derechos Humanos.	1
1.1.1.	Edad Media.	1
1.1.2.	Edad Moderna.	4
1.1.3.	Siglo XX.	5
1.1.3.1.	Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).	5
1.1.3.2.	Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948).	7
1.1.3.3.	Convención Americana de los Derechos Humanos (1969).	9
1.2.	En México.	10
1.2.1.1.	Constitución de 1857.	10
1.2.2.2.	Constitución de 1917.	12
1.3.	Concepto de Derechos Humanos.	15
1.4.	Naturaleza jurídica.	19
1.5.	Características.	21
1.6.	Fundamentación constitucional.	22
1.7.	Generaciones de los Derechos Humanos.	24
1.7.1.	Derechos de Primera Generación.	24
1.7.2.	Derechos de Segunda Generación.	26
1.7.3.	Derechos de Tercera Generación.	28
1.7.4.	Derechos de Cuarta Generación.	29

CAPÍTULO SEGUNDO

SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

2.1.	Sistemas jurisdiccionales.	32
2.1.1.	Sistema anglo-americano. El habeas corpus.	32
2.1.2.	Sistema mexicano. El juicio de amparo.	34
2.2.	Sistemas no jurisdiccionales.	39
2.3.	Concepto de Ombudsman.	40
2.4.	Origen del Ombudsman.	41
2.5.	Fundamentos jurídicos y doctrinales del Ombudsman.	44
2.5.1.	Independencia.	44
2.5.2.	Autonomía.	45
2.5.3.	Imparcialidad.	45
2.5.4.	Racionalidad.	46
2.5.5.	Celeridad.	46
2.5.6.	Gratuidad.	46
2.5.7.	Neutralidad Política.	47
2.5.8.	Constitucionalidad.	47
2.6.	Características del Ombudsman.	47

CAPÍTULO TERCERO

LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA CODHEM.

3.1.	Antecedentes y origen de la CNDH.	49
3.1.1.	Primera etapa: Organismo Desconcentrado (1990-1992).	54
3.1.2.	Segunda etapa: Organismo Descentralizado (1992-1999).	57
3.1.3.	Tercera etapa: Organismo Constitucional Autónomo (1999 a la fecha).	60
3.2.	Objeto de la CNDH.	67
3.3.	Competencia de la CNDH.	67
3.4.	Atribuciones de la CNDH.	73

3.5.	Procedimiento de queja ante la CNDH.	75
3.5.1.	Principios rectores de la tramitación.	76
3.5.2.	Legitimación.	77
3.5.3.	Plazos.	78
3.5.4.	Admisión.	79
3.5.5.	Tramitación de la queja.	80
3.5.6.	La calificación de la queja.	82
3.5.7.	Conciliación.	85
3.5.8.	Investigación.	85
3.6.	Medidas cautelares.	89
3.7.	Causas de conclusión de los expedientes de queja.	90
3.8.	Procedimiento de conciliación.	91
3.9.	Recomendaciones.	91
3.10.	Clases de Recomendaciones.	97
3.11.	Documento o acuerdo de no responsabilidad.	98
3.12.	Procedimiento de Inconformidad.	99
3.13.	Informes de la CNDH.	103
3.14.	La Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.	105
3.14.1.	Naturaleza jurídica de la CODHEM.	108
3.14.2.	Estructura orgánica de la CODHEM.	109
3.14.3.	Objetivo general de la CODHEM.	113
3.14.4.	Competencia e incompetencia de la CODHEM.	113
3.14.5.	El procedimiento de queja ante la CODHEM.	115

CAPÍTULO CUARTO

PROPUESTA PARA EL ESTABLECIMIENTO DE VISITADURÍAS REGIONALES DE LA CNDH EN LA REPÚBLICA MEXICANA

4.1.	Situación actual.	119
4.2.	Problemática existente.	121
4.2.1	Factores externos.	122
4.2.1.1.	Población.	123
4.2.1.2.	Migración.	125

4.2.1.3.	Educación.	130
4.2.1.4.	Ocupación.	132
4.2.1.5.	Discapacidad y vivienda.	135
4.2.2.	Factores internos.	138
4.2.2.1.	Concentración de funciones de la CNDH.	139
4.2.2.2.	Incremento del número de quejas por violaciones a Derechos Humanos.	140
4.2.2.3.	Visitadurías Generales.	145
4.2.2.4.	Necesidad de capacitación en materia de Derechos Humanos.	147
4.2.2.5.	Estructura orgánica de la CNDH.	149
4.3.	Propuestas.	150
CONCLUSIONES		155
BIBLIOGRAFÍA		162

INTRODUCCIÓN

El tema de los derechos humanos ocupa hoy en día uno de los más amplios espacios, tanto a nivel nacional como internacional, abarcando aspectos políticos, económicos y sociales, incluso es manejado cotidianamente por la opinión pública formando parte de todo discurso, lo cual se puede corroborar al analizar el número de noticias, comentarios y editoriales que a diario se publican o difunden a través de los diferentes medios de comunicación incluyendo los electrónicos, para los cuales los derechos humanos tienen un lugar muy importante, sin embargo, no se trata de una moda, tampoco pueden considerarse como un arma o bandera para escudarse en ellos en la comisión de ilícitos que sanciona la ley penal.

Los Derechos Humanos son aquellas facultades, prerrogativas o atributos que poseen todos los seres humanos sin excepción alguna, por razón de su sola pertenencia al género humano, con independencia de su origen étnico, color, nacionalidad, religión, sexo, condición social, estado civil, opinión política o cualquier otra condición, de modo que son imprescindibles para llevar una vida digna y auténticamente humana. Estos derechos se hallan sustentados en valores éticos, cuyos principios se han traducido históricamente, al ser reconocidos por los Estados, en normas de derecho positivo nacional e internacional, constituyéndose en parámetros de justicia y legitimidad política.

Para que sean respetados los derechos fundamentales de todo ser humano, no basta que éstos se hallen consagrados dentro de un sistema normativo, nacional o internacional, sino que es necesario, además, que estos derechos gocen de la protección de los órganos del Estado instituidos para su eficaz realización.

El sistema jurídico mexicano ha sido pionero en reconocer y garantizar los Derechos Humanos o derechos fundamentales, principalmente en las constituciones de 1857 y 1917, estableciendo también los órganos y

mecanismos de control de los actos del poder público a efecto de garantizar o restituir los derechos cuando éstos hubiesen sido conculcados.

De acuerdo con este planteamiento, las principales instituciones que conforma el Estado de Derecho y que garanticen el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales son, por un lado, de carácter judicial, y, por el otro, de naturaleza no jurisdiccional.

Entre los instrumentos judiciales tradicionales podemos señalar al hábeas corpus y el juicio de amparo mexicano, cuyas tramitaciones deben ser con carácter reparador de los efectos causados al agraviado; en tanto que los instrumentos jurídicos de carácter no jurisdiccional como el Ombusman y las instituciones de derechos humanos, tienen el carácter preventivo de violaciones en los Derechos Humanos y, en todo caso, procurar el restablecimiento de los derechos cuando éstos hubiesen sido conculcados, haciendo para ello las sugerencias o recomendaciones respectivas.

La creación y expansión de las instituciones de carácter no jurisdiccional, llámense Ombusman, Defensor del Pueblo, Comisionado o Procurador, son consecuencias de los planteamientos insistentes en una sociedad civil más participativa y de la repercusión en el ámbito mundial del desarrollo de los sistemas internacional como regionales de promoción y protección de los Derechos Humanos.

Para comprender la naturaleza de los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos fundamentales, hay que partir de la base de que el Ombusman no es un juez ni un tribunal, y no tiene la fuerza de la coercitividad. Ha sido el buen funcionamiento de estos organismos, lo que ha propiciado el hecho relativo a que la autoridad acepte, en la mayoría de los casos, sus recomendaciones y sugerencias, aunque no sean coercitivas.

La figura del Ombusman, si bien su establecimiento legal se remonta a 1809 en Suecia, su adopción es de reciente creación en países de muy

diversos grados de cultura, tradición jurídica y ubicación geográfica. Cada día se comprende mejor esta institución y su función responde a las circunstancias que caracteriza el creciente desbordamiento de la autoridad administrativa, y la crisis de los sistemas tradicionales de control jurisdiccional y la necesidad de una mejor rápida y eficaz defensa de los derechos del hombre frente al poder público.

En México, este organismo nació en 1990 con atribuciones más amplias que las tradicionales del modelo de Ombusman, como son las de efectuar labores de estudio, enseñanza, promoción y divulgación de los referidos derechos, así como señalar las pautas para el establecimiento de una política nacional en esta materia, que incluye el estudio y proposición de reformas legislativas y reglamentarias.

Sí bien es cierto que durante los primeros años de su creación la Comisión Nacional desplegó una masiva difusión de los Derechos Humanos a fin de sentar las bases para el fortalecimiento de una cultura en esta materia, aunado al trabajo de investigación de quejas y un buen número de recomendaciones y propuestas legislativas, algunos sectores de la opinión pública cuestionaron su labor y la efectividad de su trabajo, principalmente por tratarse en sus orígenes de un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, lo que propició que se elevara su creación a rango constitucional a efecto de asegurar su presencia institucional para beneficio de la sociedad.

En razón de lo anterior, el 28 de enero de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto mediante el cual se adicionó el apartado B al artículo 102 de la Constitución General de la República, para estatuir constitucionalmente la protección y defensa de los Derechos Humanos, facultando al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, para establecer organismos especializados tanto a nivel nacional como en el ámbito de las entidades federativas y del Distrito Federal, para conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de

cualquier autoridad o servidor público, con excepción de las del Poder Judicial de la Federación que violen esos derechos, y con la facultad de formular recomendaciones públicas autónomas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en el que ya cumplía ese fin la Comisión Nacional de Derechos Humanos, hoy llamada Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo anterior debido a que el 13 de septiembre de 1999, dicho precepto constitucional fue reformado.

A partir de dicha reforma se instituyó en México lo que se ha denominado Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección y Defensa de los Derechos Humanos, que implica una nueva y diferente garantía de la justicia constitucional mexicana, al lado de otras tan importantes como es la institución del juicio de amparo, instrumento procesal que históricamente ha sido privilegiado para la defensa de las garantías constitucionales.

Desde su creación la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha pasado por tres importantes etapas: la primera, relativa a su creación como órgano desconcentrado adscrito y dependiente de la Secretaría de Gobernación, en la que enfrentó los retos propios de su fundación; la segunda, se distingue por su reconocimiento constitucional como organismo descentralizado, fase en la que se consolidó y se integró, junto con los organismos homólogos en las entidades federativas, al Sistema Nacional de Protección No Jurisdiccional de Derechos Humanos; y, la tercera, es la etapa de autonomía plena de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de su fortalecimiento, reestructuración y modernización técnica y administrativa.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, desde el inicio de sus actividades ha afrontado serios problemas, que emanan de la realidad socioeconómica, demográfica, étnica y cultural que prevalece en México, por consiguiente del gran número de quejas que recibe imputadas a autoridades o servidores públicos de carácter federal, la mayoría provienen de las Entidades Federativas que conforman nuestro país, por lo que al no existir Visitadurías Regionales de la CNDH en la República Mexicana, se limita el

campo de acción de la Comisión Nacional en cuanto a su objetivo esencial que es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos en el orden jurídico mexicano.

Mediante la presente tesis se propone la reestructuración orgánica de este Organismo Nacional, lo cual implica la creación de dos Visitadurías Generales, que sumadas a las Cinco Visitadurías Generales ya existentes, posibiliten establecer un total de siete, a fin de buscar el mayor equilibrio posible de atención por región, en cuanto al número de quejas recibidas en la CNDH provenientes de los Estados de la Federación, y de esta manera se cubra la totalidad de la región geográfica del país.

Lo expuesto se justifica en razón de que la Comisión de Derechos Humanos del Estado México, realizó la desconcentración de sus funciones, de acuerdo al territorio del Estado de México y por las cargas de trabajo de la CODHEM, aperturando la creación de Visitadurías Generales, las cuales tienen su sede en Naucalpán de Juárez, Ecatepec de Morelos, Ciudad Nezahualcóyotl, Tejupilco, San Felipe del Progreso y en Toluca la correspondiente al Sistema Penitenciario con competencia estatal, además de la Visitaduría General número uno, lo anterior en atención de que dicho organismo estatal cumpla con sus objetivos y atribuciones que su Ley y Reglamento Interno le confieren.

Por otro lado, con la creación de las Visitadurías Regionales la CNDH contribuiría con su parte, como organismo autónomo, en el Plan de Desarrollo Nacional 2007-2012 en materia de Derechos Humanos de la presente administración del Gobierno Federal, ya que el objetivo de dicho plan es asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos en toda la Administración Pública Federal y pugnar por su promoción y defensa.

Asimismo, la realización del presente trabajo fue motivado en virtud de que el sustentante desde febrero de 1997 a la fecha, labora para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por lo que me he percatado de los abusos, injusticias y discriminaciones que cometen las autoridades

tanto municipales, estatales y federales, en contra de las personas que acuden a solicitar la intervención de estas dependencias gubernamentales.

El contenido de dicho trabajo se ha elaborado en cuatro capítulos. Respecto al primero, denominado Generalidades de los Derechos Humanos; en él se establecen su evolución histórica, su internacionalización y los instrumentos más importantes que lo contienen, así como conceptos, naturaleza jurídica y Generaciones de los Derechos Humanos.

En el capítulo segundo titulado Sistemas de Protección de los Derechos Humanos, se ubican las instituciones jurisdiccionales y no jurisdiccionales que los protegen, como es el caso del habeas Corpus y en México el juicio de amparo que pertenecen al ámbito jurisdiccional, y por lo que hace al no jurisdiccional tenemos el Ombudsman, del cual plantearé su origen y fundamentos doctrinarios, así como jurídicos.

En el capítulo tercero se presenta un análisis detallado del origen, evolución, integración, competencia, procedimiento que sigue y legislación que rige a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

Y por último, el capítulo cuarto trata acerca de la propuesta para el establecimiento Regional de Visitadurías de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la República Mexicana, con fundamento dicha propuesta en la situación actual de México y sus problemas existentes, tanto externos como internos, así como el problema que representa el que la Institución Nacional mencionada tenga únicamente su sede y sus Visitadurías Generales en la Ciudad de México, Distrito Federal.

CAPÍTULO PRIMERO

GENERALIDADES DE LOS DERECHOS HUMANOS.

1.1. Antecedentes internacionales de los Derechos Humanos.

En la época contemporánea a los derechos humanos los encontramos formulados básicamente en tres tipos de ordenamientos normativos; las constituciones, los tratados internacionales y las leyes, siendo evidentemente más importantes los dos primeros, en razón de que suelen tener mayor jerarquía y de que es justamente ahí donde con mayor frecuencia los encontramos consignados.

No obstante, los instrumentos jurídicos actuales en que se encuentran positivados los derechos humanos, no son sino el resultado de una evolución, a la cual pretendemos aludir.

1.1.1. Edad Media.

El concepto de derechos humanos o derechos fundamentales aparece con la época moderna, sin embargo, desde la edad media existieron en los textos de derecho positivo, elementos básicos de protección de los que ahora conocemos como derechos fundamentales, entre los que se pueden mencionar por su relevancia:

La Carta de Neuchatel de Suiza en el año 1214, considerada como un conjunto de libertades a los habitantes de la ciudad por los condes y Bertoldo disponía:

“Si algún recién llegado que no está entre nuestros ciudadanos se refugia en nuestra ciudad, establece su domicilio en ella un año y un día sin ser reclamado, se presenta a su llegada a los funcionarios de la ciudad o a nosotros mismos y ayuda a los trabajos de utilidad pública, nuestros ciudadanos le considerarán en adelante como conciudadano, y, como uno de ellos, tendrá nuestra garantía en caso de necesidad. Si no ha ayudado no

se le considerará como conciudadano y no se le otorgará ninguna garantía; no toleraremos, sin embargo, por el honor de la ciudad, que dentro de sus muros sea insultado, pero si es detenido o muerto fuera de ellos, no le vengaremos.”¹

Se puede notar que los derechos reconocidos en el citado texto jurídico no se refieren al individuo como miembro del género humano, sino al integrante de una clase o estamento social determinado.

“La Carta Magna de Juan Sin Tierra, en Inglaterra, contemplaba garantías de seguridad jurídica, restringiendo el poder del monarca. ... el 21 de junio de 1215, habría de consagrar dos de los principios del futuro constitucionalismo en este país: el del respeto de la autoridad a los derechos de la persona, y el de la sujeción del poder del Estado a un conjunto de reglas que más tarde habrían de constituir el Common Law.”²

Esta Carta, expresó un conjunto de compromisos del monarca con la nobleza británica, entre otros derechos, dispuso que el derecho al voto de los subsidios que el rey pide, de manera que si el monarca deseara establecer nuevos tributos que sobreexcedieran lo pactado tenía que obtener la autorización del Magnum Concilium, así como el principio de legalidad de los delitos y penas. Se proclama igualmente el derecho a la libertad de circulación, tanto de los comerciantes como de todas las personas, así como la prohibición de arrestos domiciliarios, además de que ningún hombre podría ser detenido en prisión, ni desposeído de su tenencia, de sus libertades o libres usos, declarado fuera de la ley, exiliado o molestado de manera alguna, sino en virtud de un juicio legal y según la ley del país.

“Dentro de la relación de antecedentes de valor especial para los pueblos hispanoamericanos, es de señalarse el Fuero Viejo de Castilla de

¹ RODRÍGUEZ ESPINOZA, Héctor, Derecho al Desarrollo. Derechos humanos y democracia en México, Porrúa, México, 2001. p. 3.

² *Ibidem*, p. 3 y 4.

1394, reconoció a los "fijodalgos" los derechos a la vida, a la integridad corporal, a la inviolabilidad del domicilio, así como el derecho de audiencia."³

En el mencionado fuero no sólo se conceptuaban y regulaban las distintas libertades y derechos que disfrutaban los súbditos de Castilla, sino que además se preceptuaban una serie de garantías para que fuese realidad esa seguridad jurídica, toda vez que estas normas debían ser respetadas y cumplidas por el rey, por sus oficiales y por la comunidad.

“En 1679, se da el Habeas Corpus Act, en cuyo contenido se establece la garantía de seguridad jurídica, consiste en que en el caso de detención, ésta no puede hacerse sin previo mandamiento judicial y que el aprehendido debe ponerse a disposición del juez ordinario dentro del plazo de 20 días.”⁴

El Habeas Corpus, promulgado en Inglaterra, bajo el reinado de Carlos II, tenía el propósito de garantizar al alcance de los individuos un mecanismo legal para obtener la protección del estado contra las detenciones o arrestos arbitrarios.

“Nuevamente en Inglaterra, en 1689, se promulga la Ley de Derechos Individuales, en cuyos 13 artículos, encuentran cabida la libertad de conciencia, a la elección de los representantes populares y a no mantener ejércitos durante épocas de paz.”⁵

El *Bill of Rights* (Catálogo de Derechos), es un histórico documento de los lores, eclesiásticos y comunes con el que apelaron a los reyes de Orange el reconocimiento de los derechos y libertades de los súbditos.

³ MADRAZO, Jorge, *Un Nuevo Enfoque Mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993. p. 16.

⁴ ORTIZ TREVIÑO, Rigoberto Gerardo, *La seguridad jurídica*, los derechos humanos en la jurisprudencia mexicana, CNDH, México, 2004, p. 39.

⁵ MADRAZO, Jorge, op cit., p. 16.

1.1.2. Edad Moderna.

Sin embargo, de los documentos antes referidos, la doctrina coincide en que la primera vez que se da una verdadera declaración de Derechos Humanos, es decir, el reconocimiento catalográfico de esos derechos, es cuando se concreta la revolución americana del siglo XVIII, es decir, en la independencia de los Estados Unidos de América.

“En el siglo XVIII, se suelen considerar las Declaraciones americanas como las pioneras de las modernas declaraciones de derechos, referidas, sobre todo a los derechos individuales... la más importante de las Declaraciones americanas en este siglo y el prototipo de todas ellas, la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia, de 12 de junio de 1776.”⁶

En dicho documento aparecen reconocidos los derechos a la vida, la igualdad, la seguridad, el derecho a modificar la forma de gobierno, la libertad de sufragio, el principio de las elecciones libres, las garantías del proceso penal, las condiciones de la expropiación, la libertad de prensa y de conciencia, entre otros derechos.

Asimismo, la anterior Declaración fue modelo y fuente de inspiración de la Constitución Americana de 1787, así como de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada el 26 de agosto de 1789 durante la Revolución Francesa, después de la toma de la Bastilla, la cual “contuvo 17 artículos, señaló que los derechos naturales e imprescriptibles del hombre son: la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión. También declaró que el límite de la libertad individual es la libertad de los demás miembros de la sociedad y, en su artículo 16 sentenció contundentemente: Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no

⁶ HERNÁNDEZ GÓMEZ, Isabel, Sistemas Internacionales de Derechos Humanos, Dykinson, Madrid, 2002, p. 88.

esté asegurada, ni determinada la separación de poderes, carece de constitución." ⁷

A partir de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, los derechos fundamentales fueron reclamados con carácter de universales, inspirando muchas otras disposiciones del constitucionalismo del siglo XIX.

1.1.3. Siglo XX.

En 1945 al concluir la Segunda Guerra Mundial, después que la humanidad vivió graves afectaciones a las libertades del hombre, comienza a desarrollarse un proceso de internacionalización de los Derechos Humanos, consolidándose la protección internacional de éstos, con la finalidad de evitar los acontecimientos trágicos que se habían desencadenado.

Con el proceso de internacionalización, los derechos humanos se regulan por diversos ordenamientos, entre los que se pueden citar:

1. La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948;
2. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre 1948;
3. Convención Americana de los Derechos Humanos.

1.1.3.1. Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).

Promulgada el 10 de diciembre de 1948 en París, en el preámbulo de la declaración se afirma que “la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”, por lo que los Estados Miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de la Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades fundamentales del hombre.

⁷ MADRAZO, Jorge. op. cit., p. 17.

Los derechos reconocidos en ésta Declaración pilar del sistema de Derechos Humanos de la comunidad internacional, pueden agruparse en:

- Derechos individuales

Derecho a la vida.

Derecho a la libertad.

Derecho a la seguridad física y jurídica (art. 3º).

Derecho a la igualdad ante la ley (art. 7º).

Derecho a tener un proceso y recurso efectivo (art. 8º).

Derecho a contraer matrimonio y fundar una familia.

- Derechos ciudadanos

Derecho a la vida privada (art. 12º).

Derecho a participar en el gobierno.

Derecho de asilo (art. 14º).

Derecho de acceder a las funciones públicas.

Derecho de Propiedad (art. 22).

Derecho de Nacionalidad (art. 15).

- Derechos de conciencia

Derecho de libertad de pensamiento.

Derecho de conciencia.

Derecho de religión (art. 18).

Derecho de libertad de opinión y de expresión (art. 19).

Derecho de libertad de reunión y de asociación (art. 15).

Derecho de libre circulación (art. 13).

- Derechos Sociales

Derecho a la seguridad social.

Derecho al trabajo (art. 23).

Derecho al descanso (art. 24).

Derecho a la Educación (art. 26).

Derecho a un nivel de vida adecuado (art. 25).

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, constituye el ideal común y conjunto de principio generales indivisibles, siendo un documento de carácter general y con difusión universal pero con el inconveniente de no ser un texto provisto de fuerza jurídica obligatoria. Sin embargo, consolidó desde su creación una fuerza moral entre los estados, dando como resultado que la costumbre consuetudinaria de difusión y adopción ocasionara que hoy en día se considere un documento básico en materia de Derechos Humanos y de referencia obligada para la comunidad internacional.

1.1.3.2. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948).

En 1948, los pueblos americanos tienen como fin principal la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritual y materialmente para alcanzar la felicidad; para ello aprueban en la Novena Conferencia Internacional Americana, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

En el preámbulo de la misma se precisa: “Todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos, dotados como están por naturaleza de razón y conciencia, deben conducirse fraternalmente los unos con los otros”.

En el desarrollo del Capítulo Primero, referente a los Derechos, comienza por establecer que todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona y continúa enlistando los siguientes derechos:

- Derecho de igualdad ante la Ley.
- Derecho de libertad religiosa y de culto.
- Derecho de libertad de investigación, opinión, expresión y difusión.
- Derecho a la protección a la honra, la reputación personal y la vida privada y familiar.
- Derecho a la constitución y a la protección de la familia.
- Derecho de protección a la maternidad y a la infancia.
- Derecho de residencia y tránsito.
- Derecho a la inviolabilidad del domicilio.
- Derecho a la inviolabilidad y circulación de la correspondencia.
- Derecho a la preservación de la salud y al bienestar.
- Derecho a la educación.
- Derecho a los beneficios de la cultura.
- Derecho al trabajo y a una justa retribución.
- Derecho al descanso y a su aprovechamiento.
- Derecho a la seguridad social.
- Derecho de reconocimiento de la personalidad jurídica y de los derechos civiles.
- Derecho de justicia.
- Derecho de nacionalidad.
- Derecho de sufragio y de participación en el gobierno.
- Derecho de reunión.
- Derecho de asociación.
- Derecho a la propiedad.
- Derecho de petición.
- Derecho de protección contra la detención arbitraria.
- Derecho a un proceso regular.
- Derecho de asilo.

El Capítulo Segundo en lista los deberes del hombre:

- Deberes ante la sociedad.
- Deberes para con los hijos y los padres.

- Deberes de instrucción.
- Deber de sufragio.
- Deber de obediencia a la Ley.
- Deber de servir a la comunidad y a la nación.
- Deberes de asistencia y seguridad sociales.
- Deber de pagar impuestos.
- Deber de trabajo.
- Deber de abstenerse de actividades políticas en país extranjero.

1.1.3.3. Convención Americana de los Derechos Humanos (1969).

Los estados americanos signatarios de la presente Convención suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 se comprometieron y tienen la obligación de respetar los derechos humanos, así como el deber de adoptar disposiciones de derecho interno.

Este instrumento regional fue publicado en el D.O.F. el 7 de mayo de 1981 y promulgado el 30 de marzo de 1981, mismo que congrega todos los derechos humanos, reconociendo derechos tales como:

- Personalidad jurídica de toda persona.
- Derecho a la vida.
- A la integridad personal.
- A la libertad personal.
- A las garantías judiciales.
- El principio de legalidad y de retroactividad.
- Derecho a indemnización.
- Protección de la honra y de la dignidad.
- Libertad de conciencia y de religión.
- Libertad de pensamiento y de expresión.
- Derecho de rectificación o respuesta.
- Derecho de reunión.
- Libertad de asociación.

- Protección a la familia.
- Derecho al nombre.
- Derechos del niño.
- Derecho a la nacionalidad.
- Derecho a la propiedad privada.
- Derecho de circulación y de residencia.
- Derechos políticos.
- Igualdad ante la ley.
- Protección judicial.
- Desarrollo progresivo.

Cabe precisar que en dicha convención se señala que toda persona tiene deberes para con la familia, la comunidad y la humanidad, por lo que los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común en una sociedad.

1.2. En México.

Conocer los derechos humanos en México, equivale a dar un breve repaso a nuestra historia, las luchas sociales que suscitaron su reconocimiento, y las fuentes universales y nacionales que contribuyeron a su definición como garantías consagradas en el orden jurídico mexicano, razón por la que en este apartado analizaremos los derechos humanos y/o derechos fundamentales contenidos en las siguientes constituciones mexicanas:

1.2.1.1. Constitución de 1857.

Tras el movimiento revolucionario encabezado por Juan Álvarez que concluyó con la firma del Plan de Ayutla, en el que se desconocía el gobierno de Santa Anna, se convocó un Congreso extraordinario en la Ciudad de México en 1856.

En 1857 fue aprobada y jurada la nueva Constitución por el Congreso Constituyente por el presidente Ignacio Comonfort, misma que no logró estabilizar al país, incluso el mismo presidente desconoció meses después de su promulgación, al sumarse a la rebelión de Ignacio Zuloaga y dar un golpe de estado, al encarcelar a varios ciudadanos, entre ellos, a Benito Juárez entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia y a quien legalmente le correspondía la presidencia.

Dicha rebelión derivó en la llamada guerra de tres años, que se daba entre conservadores que desconocían la constitución y liberales que la defendían, emitiéndose una serie de ordenamientos conocidos como Leyes de Reforma entre las que destacan las que establecen la separación de la Iglesia y el estado.

La constitución de 1857, es el producto del choque del México colonial con el México nuevo, es la consecuencia del combate de las ideas preludio de la lucha armada entre liberales y conservadores, entre los partidarios del cambio, del progreso, de la libertad de la igualdad y de la democracia y los sostenedores de la reacción, del retroceso, de la represión, del fuero del privilegio y de la oligarquía, es así que el 5 de febrero de 1857 al promulgarse dicha Constitución Política, se inició en México el establecimiento de un nuevo orden jurídico, sobre la base de su legítima independencia, proclamada el 16 de septiembre de 1810 y consumada el 27 de septiembre de 1821.

La Constitución de 1857, en su artículo 1º textualmente dispuso: "El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara, que todas las leyes y autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución".⁸

⁸ Constitución Política de 1857 citada por TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México, 1808-1999, 22ª ed., Porrúa, México, 1999. p. 607.

Es indudable que la fuente de nuestras garantía individuales es la idea de los derechos del hombre, ya que en la constitución de 1857 triunfa la ideología del reconocimiento y respeto de los derechos humanos, en virtud de que en los artículos 1º a 29 del título I llamado de los Derechos del Hombre, nos encontramos agrupados los derechos fundamentales de los gobernados, como un verdadero catálogo de derechos.

Destacando entre los anteriores artículos el 3º, que hace referencia a la enseñanza libre, en atención a que la Iglesia tenía el monopolio de la educación, el 7º que hace referencia a libertad de escribir y publicar escritos y finalmente el 123 que a la letra señala que “Corresponde exclusivamente a los poderes federales ejercer, en materia de culto religiosos y disciplina externa, la intervención que designen las leyes”.

Primer Constitución que tiene un capítulo específico de Derechos Humanos que contenía la garantía de igualdad, libertad, propiedad, seguridad jurídica, el procedimiento de suspensión de las mismas en casos de emergencia, libertad para elegir la profesión que decida, libertad de expresión, abolición de la pena de muerte, garantías procesales, reguló el juicio de amparo, contempló un sistema de responsabilidades de servidores públicos incluyendo el juicio político.

1.2.2.2. Constitución de 1917.

La promulgación de esta Constitución conocida como Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente hasta nuestros días, significó la positivización de nuestros derechos, reconociendo y estableciendo tanto garantías individuales como derechos sociales.

“Los derechos humanos están conformados por dos grandes declaraciones: I) La declaración de los derechos del hombre como individuo,

y II) La declaración de los derechos del hombre como integrante de un grupo social.”⁹

Es así que la Constitución de 1917, al reconocerle no solamente a la persona humana sus derechos como individuo, si no también sus derechos sociales como integrante de un grupo, comunidad o sector social, rompió con la tradición jurídica que se había seguido durante el siglo XIX.

“México es pionero en la protección de los derechos sociales. La incorporación de estos derechos en la constitución mexicana de 1917 fue un acto que sirvió de ejemplo para que otros estados consideraran a los derechos sociales como derechos fundamentales.”¹⁰

El artículo 1º, capítulo primero de dicha Constitución, denomina a los derechos fundamentales garantías individuales, dicho capítulo comprende del artículo 1º al 29, en los que nos encontramos con la novedad de las garantías sociales que se hallan diseminadas por toda la Constitución, fundamentalmente en los artículos 27 y 123 del texto de nuestra Constitución vigente.

El artículo 27 en un primer momento incluyó una nueva expresión de la propiedad entendiéndola como función social, representando la conquista jurídica de una de las clases desprotegidas históricamente, los campesinos, quienes reclamaron tierra y libertad y quienes fueron escuchados elevándose a rango constitucional dicho reclamo.

Mientras que el artículo 123 estableció un listado de garantías para la clase trabajadora.

Esta constitución es la primera Carta Política que incorpora los Derechos Humanos reconocidos a nivel mundial junto a los derechos

⁹ CARPIZO, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, 14ª. ed., Porrúa, México, 2004, p. 143.

¹⁰ MONTEMAYOR ROMO DE VIVAR, Carlos, La Unificación Conceptual de los Derechos Humanos, Porrúa, Facultad de Derecho UNAM, México, 2002, p. 18.

tradicionales heredados por las constituciones francesas revolucionarias, por la Carta de las Colonias Inglesas Americanas y sus respectivas enmiendas.

Si revisamos el contenido de los artículos 3º, 27, 28 y 123 de la Carta Magna podemos encontrar los Derechos Humanos o derechos individuales, económicos, sociales, así en cuanto a la igualdad personal, tenemos:

Artículo 1º. Todo individuo en México gozará de las garantías constitucionales;

Artículo 2º Prohibición de la esclavitud;

Artículo 4º Igualdad entre varón y mujer, a decidir de manera libre sobre el número y esparcimiento de sus hijos;

Artículo 12º No se concederán títulos de nobleza, prerrogativas u honores hereditarios; y

Artículo 13º Ninguna persona o corporación puede tener fuero.

En cuanto a la libertad, tenemos:

Artículo 5º Libertad de trabajo;

Artículo 6º Libertad de trabajo;

Artículo 7º Libertades de la persona humana, persona cívica, social, libertad de prensa y asociación;

Artículo 10º Posesión de armas;

Artículo 10º Libertad de tránsito;

Artículo 15º Prohibición para celebrar tratados e extradición contra reos políticos, esclavos;

Artículo 24º Libertad de intimidad y de cultos.

En cuanto a Seguridad jurídica, tenemos:

Artículo 8º Derecho de petición;

Artículo 13º Prohibición para ser juzgado por leyes privativas o tribunales especiales, y
Garantías de el procesado consagradas en los artículos 17, 18, 19, 20, 21, 22 23 principalmente.

Ahora bien, de la misma manera en cuanto a los derechos sociales, se considera al hombre ya no en su entorno individual, sino como parte integrante y activa de un grupo social o comunidad, estos derechos otorgan a los grupos la satisfacción de sus necesidades más apremiantes, como el desarrollo y buen funcionamiento de sus instituciones y el aprovechamiento máximo de sus oportunidades, medios de protección.

1.3. Concepto de Derechos Humanos.

La locución “derechos humanos” a través de la historia ha sido usada con otras denominaciones, tales como: derechos del hombre, derechos de la persona humana, derechos individuales, derechos fundamentales del hombre, derechos naturales del hombre, derechos innatos, derechos del hombre y del ciudadano, libertades fundamentales, derechos públicos subjetivos, derechos esenciales del hombre, entre otras, precisar el concepto de los Derechos Humanos no es nada fácil ya que ni siquiera los doctrinarios y eruditos en el tema se han puesto de acuerdo para elaborar un concepto universal; por lo que únicamente citaré algunos conceptos en relación con el tema.

Luis E. Arévalo Álvarez, indica que “... Los derechos humanos, en el sentido objetivo, son normas de derecho público constitucional, es decir, de la más alta jerarquía jurídica, que protegen ciertos bienes jurídicos fundamentales que se consideran inherentes a la personalidad humana y cuya identificación y precisión son producto histórico del desarrollo de la conciencia humana y la organización social. Sujetos, titulares o derechohabientes de esa clase de derechos son los seres humanos, sin otras distinciones que las que el desarrollo de la conciencia humana y las formas de organización social imponen, sus asociaciones civiles, políticas,

profesionales y laborales y los propios Estados. Obligados, deudores o sujetos del deber jurídico son los Estados y las organizaciones internacionales. La finalidad de estos derechos es impedir los abusos de poder por parte de los titulares de las funciones estatales y garantizar la vigencia del derecho.“¹¹

Antonio Enrique Pérez Luño, define a los derechos humanos como “... un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humana, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional.”¹²

Antonio Truyol y Serra, menciona que; “... Es preciso también recordar qué se entiende por “derechos humanos” o “derechos del hombre”. La expresión se emplea aquí en el sentido estricto que hoy ha adquirido. Decir que hay “derechos humanos” o “derechos del hombre” en el contexto histórico-espiritual que es el nuestro, equivale a afirmar que existen derechos que el hombre posee por el hecho de ser hombre, por su propia naturaleza y dignidad; derechos que le son inherentes, y que, lejos de nacer de una concesión de la sociedad política, han de ser por ésta consagrados y garantizados.”¹³

Mireille Roccatti, en su libro “Los Derechos Humanos y la experiencia del Ombudsman en México”, define a los derechos humanos como “... aquellas facultades y prerrogativas inherentes a la persona humana, que le corresponden por su propia naturaleza, indispensables para asegurar su pleno desarrollo dentro de una sociedad organizada, mismos

¹¹ ARÉVALO ÁLVAREZ, Luis E., El concepto jurídico y la génesis de los derechos humanos. 2a. ed., Puebla, Universidad Iberoamericana Puebla/ Universidad Iberoamericana Ciudad de México, 2001, p. 57.

¹² PÉREZ LUÑO, Antonio E., Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución. 6a. ed. Madrid, Tecnos, 1999, p. 48.

¹³ TRUYOL Y SERRA, Antonio, Los derechos humanos, Declaraciones y Convenios internacionales. 4ta. ed. Madrid. Tecnos, 2000, p.71.

que deben ser reconocidos y respetados por el poder público o autoridad, debiendo ser garantizado por el orden jurídico positivo”.¹⁴

El jurista Ignacio Burgoa Orihuela refiere que “... los derechos humanos se traducen en imperativos éticos emanados de la naturaleza del hombre que se traducen en el respeto a su vida, dignidad y libertad en su dimensión de persona o ente autoteleológico.”¹⁵

Magdalena Aguilar Cuevas, indica que; “... son todas aquellas facultades, prerrogativas y libertades fundamentales que tiene una persona por el simple hecho de serlo, sin las cuales no se puede vivir como ser humano. Tienen como fundamento la dignidad de la persona humana que ha sido reivindicada en cada momento histórico, rebasan cualquier límite cultural racial e inclusive el propio estado, que son un conjunto de normas jurídicas que imponen deberes y obligaciones al Estado para su efectivo respeto y cumplimiento y conceden facultades a las personas, provistas de sanciones para asegurar su efectividad.”¹⁶

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos los conceptualiza como “... el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada. Estos derechos, establecidos en la Constitución y en las leyes, deben ser reconocidos y garantizados por el Estado.”¹⁷

Así, como indiqué al principio, cada autor da su concepto, pero coinciden al afirmar que el hombre es el sujeto de esos derechos, por causa de ser un individuo de la especie humana y no porque el Estado los otorgue; otros autores coinciden en que estos se consideran la base a partir de la

¹⁴ ROCCATTI, Mireille. Los Derechos Humanos y la experiencia del Ombudsman en México, segunda edición, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Estado de México, 1996. p. 19.

¹⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Las Garantías Individuales, trigésima sexta edición, Porrúa, México, 2003. p. 51.

¹⁶ AGUILAR CUEVAS, Magdalena, Manual de Capacitación de Derechos Humanos, segunda edición, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1993. p. 15.

¹⁷ <http://www.cndh.org.mx/losdh/qson/concept.htm>. 18 de junio de 2007. 13:30 PM

cual se edifican los demás derechos, así como las definiciones que anotan que en la propia denominación se lleva consigo una redundancia.

Cabe hacer la precisión de que el Congreso Constituyente de Querétaro de 1916-1917, recogió la definición de los derechos humanos que les comprende como aquellos principios inherentes a la dignidad humana que necesita el hombre para alcanzar sus fines como persona y para dar lo mejor de sí a su sociedad. Reconocimientos mínimos sin los cuales la existencia del individuo o colectividad carecerían de significado y de fin en sí mismo, plasmando dichas ideas en la primera parte de la Constitución, llamada parte Dogmática o de las garantías individuales cuyo nombre correcto es garantías constitucionales.

Por lo anterior, cabe hacer la aclaración de que doctrinariamente se han hecho diferencias entre derechos humanos, garantías individuales y derechos de la personalidad, donde, "... mientras los derechos del hombre son ideas generales y abstractas, las garantías son su medida, son ideas individualizadas y concretas." ¹⁸

Así, las garantías constitucionales por su esencia son limitadas, con validez sólo para el estado en el que se encuentran reconocidas por la ley y cuyo contenido regula la conducta del individuo o grupo de individuos que pudieran afectar a instituciones jurídicas ya reconocidas.

Contrario a ello, los derechos humanos son principios o ideas universales aceptadas o reconocidas que no deben ser encasilladas dentro de un territorio de un estado ya que van mas allá de las fronteras del país, inherentes a las personas por el simple hecho de serlo.

Asimismo, mientras los derechos humanos expresan principios generales y abstractos, las garantías individuales son normas que delimitan y precisan tales principios; representan la dimensión, límites y modalidades

¹⁸ CARPIZO, Jorge, op. cit., p. 143.

bajo los cuales el estado reconoce y protege un derecho humano determinado.

En mi concepto se debe entender por derechos humanos como el conjunto de prerrogativas de carácter universal, absolutas, imprescriptibles e indivisibles, así como inherentes a la naturaleza de la persona por el sólo hecho de existir como tal, ilimitadas hasta en tanto no afecten los de otra, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada. Que deben ser reconocidos y garantizados por el orden jurídico positivo, debido a que estos son vulnerados por miembros de la sociedad en la que interactúa el ser humano.

Así, todo ser humano es titular de los derechos humanos, pero como en toda relación jurídica paralelamente a la posesión de dichos derechos, existen deberes y obligaciones fundamentales, el poseer un derecho en la acepción jurídica, equivale a la imposición por parte de la norma jurídica, de un deber jurídico correlativo, teniendo el derecho como límite en su ejercicio, aquel en donde comienza el derecho de otro.

1.4. Naturaleza Jurídica.

Hay distintas corrientes doctrinarias que intentan explicar el origen y la naturaleza de los derechos humanos, entre ellas se encuentran las siguientes:

A) La escuela iusnaturalista, que sostiene la existencia de los derechos humanos como reglas de derecho natural, anteriores y por lo tanto superiores a las normas jurídicas, ya que emanan de la propia naturaleza humana considerándose inherentes al hombre por el simple hecho de serlo, esenciales, consubstanciales e imprescindibles para poder desarrollarse y vivir con los demás.

B) La escuela iuspositivista, sostiene que la norma jurídica está por encima de cualquier otra norma de índole diferente; “quienes se enrolan en esta corriente exponen tesis claramente opuestas a las del iusnaturalismo, afirmando que el derecho, incluso los derechos humanos, nacen de decisiones de los hombres, variables por depender de la evolución histórica de las diversas sociedades y de sus condiciones presentes. No existe para ellos, un problema del deber ser sino únicamente del ser. Para el positivismo jurídico, el único derecho que cuenta es el efectivamente sancionado, no pudiéndose hablar de otra justicia que la contenida en las normas vigentes”.¹⁹

La corriente iuspositivista considera que los derechos humanos son producto de la actividad normativa del estado, en consecuencia, sólo pueden ser exigidos por el individuo, hasta que los estados a través de los legisladores, los hayan promulgado o establecido en su ordenamiento jurídico.

C) La escuela axiológica al referirse a los derechos humanos menciona que son derechos morales; dicho de otro modo, valores de la dignidad humana.

Esta corriente “parte de la noción ética de que el fundamento de los derechos humanos nunca puede ser jurídico sino prejurídico, pues el derecho positivo no crea los derechos humanos sino que les otorga vigencia. Esta concepción afirma que existen exigencias inherentes a la dignidad humana e imprescindibles para una vida acorde con ella. Por lo tanto los derechos humanos son derechos morales, propios a todas las personas y, en consecuencia deben ser reconocidos y tutelados por derivar de aquellos requerimientos éticos.”²⁰

La escuela axiológica, parte de la tesis de que el origen y fundamento de los derechos humanos no pueden ser jurídicos antes de ser

¹⁹ PADILLA, Miguel M., Lecciones sobre derechos humanos y garantías, 2ª. edición. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1993, p. 30

²⁰ *Ibidem*, p. 30.

valores del hombre, ya que toda norma moral o jurídica presupone una serie de valores acerca de los fines de la vida individual, social política, lo cual justifica la fundamentación ética o axiológica de los derechos humanos.

1.5. Características.

Los derechos humanos tienen diversas características distintivas, entre, ellas las siguientes:

1. Son derechos inherentes, porque son innatos a todos los seres humanos sin distinción alguna, pues se asume que nacemos con ellos. Por tanto, estos derechos no dependen de un reconocimiento por parte del Estado.

2. Son derechos universales, ya que éstos se adscriben a todos los seres humanos, con independencia de su nacionalidad, color, origen étnico, religión, sexo o preferencia sexual, condición social, estado civil, opinión política o cualquier otra condición, imprescindibles para llevar una vida digna y auténticamente humana.

3. Son derechos absolutos, en virtud de que su respeto puede exigirse indeterminadamente, es decir, estos se hacen valer tanto a autoridades o particulares; por lo que las autoridades ya sean federales estatales y municipales tienen la obligación de no conculcar los derechos humanos de los demás miembros de la sociedad.

4. Son derechos inalienables, por ser irrenunciables, al pertenecer en forma indisoluble a la esencia misma del ser humano, es decir, no pueden ni deben separarse de la persona, toda vez de que éstos no pueden ser transmitidos, enajenados, vendidos, arrendados o renunciar a los mismos bajo ningún título.

5. Son derechos inviolables, porque ninguna persona o autoridad puede actuar legítimamente en contra de ellos, salvo las justas limitaciones que pueden imponerse de acuerdo con las exigencias de bien común de la sociedad.

6. Son derechos imprescriptibles, porque no se pierden por el transcurso del tiempo, independientemente de sí se hace uso de ellos o no.

7. Son derechos indisolubles, porque forman parte de un conjunto inseparable de derechos, todos deben ser ejercidos en su conjunto esencial, al tener igual grado de importancia.

8. Son derechos indivisibles, toda vez que no hay jerarquías entre ellos, es decir, los derechos humanos conforman una unidad que se complementa con cada derecho, ya que ningún derecho es más importante que el otro, por lo que la conculcación a alguno de ellos afectaría consecutivamente el respeto a los demás.

9. Son derechos irreversibles, porque todo derecho formalmente reconocido como inherente a la persona humana, queda irrevocablemente integrado a la categoría de derecho humano, categoría que en el futuro no puede perderse.

10. Son derechos inembargables, ya que no se puede admitir el pago de una deuda por parte de algún ser humano, con uno de esos derechos de los que es titular.

11. Son derechos intransferibles, en virtud de que éstos no pueden ser sujetos de herencia, donación, venta, etcétera.

12. Son derechos progresivos, porque dado el carácter evolutivo de los derechos, en la historia de la humanidad, es posible que en el futuro se extienda la categoría de derecho humano a otros derechos que en el pasado no se reconocían como tales o aparezcan otros que en su momento se vean como necesarios a la dignidad humana y, por tanto, inherentes a toda persona.

1.6. Fundamentación Constitucional.

El derecho mexicano adoptó la teoría positivista, definiendo a los derechos humanos como un conjunto de normas jurídicas que imponen deberes al Estado y conceden facultades a las personas, así, los artículos 1º y 102 el apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aluden a la positividad de los derechos humanos en nuestro país, estableciendo:

Artículo 1º. “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución...”

Se refiere a los derechos del hombre reconocidos por el estado, a través el orden normativo constitucional de la propia constitución.

Artículo 102.

...

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

Los derechos humanos consignados dentro del texto constitucional mexicano, denominados garantías constitucionales a que hace alusión el artículo 1º del mismo, se encuentran en su mayoría concentrados en los primeros 29 artículos de nuestra Carta Magna, aunque fuera de ellos encontramos otros como por ejemplo el artículo 123 que refiere al derecho al trabajo.

Ahora bien, los derechos humanos en nuestro país se pueden estudiar en un ámbito nacional, donde los derechos humanos son reconocidos y consolidados dentro de un orden jurídico positivo de un estado en particular, como lo es el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en un ámbito internacional, entre los cuales se encuentran las declaraciones, tratados y convenciones internacionales sobre derechos humanos, reconocidos por organismos internacionales como lo son la ONU, OEA, organismos europeos, entre otros.

Cabe hacer mención que los tratados, pactos y convenios internacionales que han pasado a ser parte de nuestro orden jurídico positivo, atienden a un dispositivo constitucional establecido en el artículo 133, que a la letra señala:

Artículo 133. "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema en toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

1.7. Generaciones de los Derechos Humanos.

Los derechos humanos se han clasificado de diversas maneras; de acuerdo con su naturaleza, su origen, su importancia, contenido, la materia que refieren y finalmente por etapas de evolución, es decir, en generaciones, en tanto al momento histórico y cronológico en que nacieron, considerando cronológicamente su aparición o reconocimiento por parte del orden jurídico normativo de cada país.

1.7.1. Derechos de Primera Generación.

La primera Generación se refiere a los derechos civiles y políticos, también denominados "libertades clásicas". Fueron los primeros que exigió y formuló el pueblo en la Asamblea Nacional durante la Revolución Francesa.

Estos derechos constituyen reclamos que posteriormente motivaron los principales movimientos revolucionarios en diversas partes del mundo a finales del siglo XVIII y que llegaron a consagrarse como auténticos derechos difundidos internacionalmente.

Esta primera generación se ubica a finales del siglo XVIII, época en que cae el absolutismo junto con las monarquías que le daban sustento y surge el constitucionalismo clásico, donde el hombre empieza a tomar conciencia de que para poder tener convivencia política, debe tener ciertos derechos que le permitan ejercitar libremente las ideas de la época; logrando

incluir a ese primer grupo de derechos en el texto constitucional, desembocando en el establecimiento del Estado de derecho, momento a partir del cual el estado se obliga a respetar la esfera jurídica de libertades determinadas para el particular y a ajustar su actividad gubernativa al principio de legalidad.

En esta época, las colonias inglesas se independizan, aparece la primera constitución liberal, la de los Estados Unidos de América en 1787 y surge la Declaración Francesa y la de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789.

"Las ideas que dieron forma a estos derechos de la primera generación, son dadas al mundo, por primera vez, por Aristóteles, Cicerón, Santo Tomás de Aquino, etc., y retomadas posteriormente por Rousseau, Voltaire, Diderot, D'clambert y otros personajes." ²¹

Los derechos civiles y políticos de la primera generación, nacen de la lucha contra el abuso de poder por parte de las autoridades. Su característica principal es que imponen al Estado el deber de respetar los derechos y libertades de las personas, estos derechos humanos clásicos o tradicionales son el derecho a:

- la vida,
- a la integridad física y moral,
- a la libertad personal,
- a la igualdad ante la ley,
- a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión,
- a la libertad de expresión y opinión,
- a la libertad de movimiento y de tránsito,
- a la justicia,
- a la nacionalidad,
- a contraer matrimonio y fundar una familia,

²¹ HERRERA ORTIZ, Margarita. Manual de Derechos Humanos, 4 ed., Porrúa, México, 2003, p. 9 y 10.

- a participar en la dirección de asuntos políticos,
- a poder elegir y ser elegido a cargos públicos,
- a formar un partido o afiliarse a uno y
- a participar en elecciones democráticas.

1.7.2. Derechos de Segunda Generación.

La segunda generación la constituyen los derechos económicos, sociales y culturales, acorde a las necesidades del tiempo, ampliándose los derechos de la generación anterior y encontrándose los avances en la Constitución de México de 1917, en Rusia en 1918 y en Weimar Alemania en 1919.

Son derechos que no protegen al hombre como individuo aislado, sino como integrante de una comunidad social, ya que éste se asocia para su defensa. Por ejemplo, los sindicatos, organizaciones estudiantiles, organismos no gubernamentales de derechos humanos (ONG).

En esta etapa surge el constitucionalismo social, enfrentando la reiterada exigencia de que los derechos sociales y económicos descritos en las normas constitucionales sean realmente accesibles y disfrutables, para lo que se implementaron políticas efectivas encaminadas a permitir hacer realidad la justicia conmutativa y la distributiva, es decir, cumplir con las obligaciones de dar y hacer, para que la norma jurídica vigente, también tenga vigencia sociológica, sin afectar en ninguna forma los derechos conquistados en la primera generación.

Los derechos económicos, sociales y culturales, son derechos humanos de contenido social para procurar mejores condiciones de vida. Su característica es que se extienden a la esfera de responsabilidad del Estado, por medio de dos partes: la satisfacción de necesidades y la prestación de servicios.

"Los filósofos, ideólogos y pensadores que dieron vida a los derechos humanos de la segunda generación, son entre otros Karl Marx, Federico Engels, Lenin, Hegel, y algunos otros más." ²²

Los derechos humanos de esta generación, están integrados de la siguiente manera:

Derechos económicos:

- a la propiedad (individual y colectiva),
- a la seguridad económica,

Derechos sociales:

- la seguridad social,
- al trabajo,
- igual salario por igual trabajo,
- una remuneración equitativa y satisfactoria que asegure una existencia conforme a la dignidad humana,
- a la libertad de asociación,
- fundar un sindicato, así como a sindicalizarse y a la huelga,
- al descanso y al tiempo libre,
- a un nivel de vida adecuado para la salud física, así como mental y el bienestar (alimentación, vestido, vivienda y asistencia médica),
- seguros en casos de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos independientes de la propia voluntad,
- a la protección de la maternidad y de la infancia,
- a la educación,
- a los padres de escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos,
- a la seguridad pública,
- al de los campesinos,
- al de los indígenas.

Derechos culturales:

²² Íbidem, p. 10.

- a la participación en la vida cultural de la comunidad o del país,
- al derecho de autor,
- a gozar de los beneficios de la ciencia.
- a la investigación científica literaria y artística.

1.7.3. Derechos de Tercera Generación.

Durante la Guerra Fría, período de enfrentamiento entre los bloques socialistas y capitalistas (URSS y EU) se extendieron los poderíos de ambos bloques imponiendo presidentes y dominando militarmente. Esta problemática se desarrolla en diversas naciones, provocando más pobreza a los países pequeños, así surgió la solidaridad internacional entre personas de diferentes países para ayudar a estos problemas se resolvieran respetando su derecho como nación o pueblo.

En los derechos de la tercera generación, encontramos a los Derechos de los Pueblos o Derechos de solidaridad, éstos comienzan a desarrollarse en la década de los sesentas, ya que nacen de problemas y conflictos supranacionales como respuesta a la necesidad de cooperación entre las naciones, así como dentro de los distintos grupos que la integran.

En 1966, las Naciones Unidas anunciaron el reconocimiento de estos derechos, cuyo fin es el de promover el progreso social y elevar el nivel de vida de todos los pueblos.

"Entre los pensadores, filósofos e ideólogos que hicieron surgir los derechos de la tercera generación, podemos mencionar a Harold J. Laski, Benedetto Croce, Marcery Fry, Mahatma Gandhi, Jacques Maritain, Kurt Riezler, George Friedman, Hung-Shulo, Luc Somerhausen, Humayyum Kabir, Richard Mckeon, etc." ²³

Los derechos humanos proclamados en esta generación consideran que el hombre es parte de un todo que es la humanidad, se refieren a los

²³ Ídem. p. 11.

derechos de los pueblos para reclamar ciertas prestaciones en cooperación de la sociedad internacional, como son el derecho:

- al desarrollo que permita una vida digna e integral del ser humano,
- al derecho a la libre determinación de los pueblos, (condición política, desarrollo económico social y cultural),
- a la identidad nacional y cultural,
- a la paz,
- a la justicia internacional,
- a un ambiente sano,
- ecológico,
- a beneficiarse del patrimonio común de la humanidad,
- a la comunicación,
- a ser diferente,
- a preservar los recursos naturales a fin de garantizar un ambiente sano.

Cabe aclarar, que algunos autores argumentan que los derechos de la tercera generación, no son iguales a los demás derechos humanos, pues son principios pragmáticos muy lejos de ser accesibles; sin embargo, la dificultad para su exigibilidad y cumplimiento, no es óbice para que éstos conserven el carácter de derechos, debiéndose buscar condiciones fácticas adecuadas para su eficacia.

1.7.4. Derechos de Cuarta Generación.

“Los derechos de cuarta generación están vinculados a la aparición en estos años, de nuevos movimientos sociales que, como el ecologismo, el feminismo y el pacifismo, se orientaban a desvelar las insuficiencias del modelo político en el que se asentaba el Estado de bienestar y las deficiencias de un modelo económico apoyado en un crecimiento indefinido de graves efectos destructivos, en un desarrollo tecnológico al servicio de la

guerra, en la explotación de países subdesarrollados, en el colonialismo y en el imperialismo.”²⁴

Estos derechos consisten en la gestión de nuevos actores y movimientos sociales, aquellos que no se encuentran reconocidos como sujetos sociales. Aquí se puede mencionar como por ejemplo al movimiento lésbico-gay, cuyos derechos no han sido reconocidos plenamente a pesar de ser un movimiento reciente.

“Los movimientos sociales son comportamientos colectivos que se desarrollan en el interior de un conjunto de orientaciones culturales pero que, al mismo tiempo, se oponen al modelo de control y utilización social de los valores vigentes y representa una alternativa frente a las formas más enquistadas de la vida social.”²⁵

Podemos decir que en los derechos de la cuarta generación se encuentran incluidos los “derechos al erotismo”, esos movimientos sociales de liberación sexual, como la libertad de relaciones sexuales, a la homosexualidad, al aborto libre, a la contracepción subsidiada por el Estado, que junto con los movimientos sociales como el ecologista, el feminismo, el pacifismo (movimiento por la paz), están encaminados a presentar ante las autoridades, grupos o sociedad en general, una demanda precisa para que sea aceptada.

²⁴ RODRÍGUEZ PALOP, María Eugenia, La nueva generación de derechos humanos, origen y justificación, Dykinson, Madrid, 2002, p. 94 y 95.

²⁵ *Ibidem*, p. 95 y 96.

CAPÍTULO SEGUNDO

SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Nuestro estudio de los derechos humanos quedaría incompleto, de no hacerse en él una referencia a algunos de los sistemas que buscan su protección, en razón de que el respeto de los derechos humanos depende de la existencia de sistemas que los tutelen eficazmente.

“Cuando surgieron las declaraciones de derechos humanos, a partir de finales del siglo XVIII, se pensó que por ese sólo hecho e incluir tales derechos fundamentales en dichas declaraciones, todos, y especialmente las autoridades, los iban a respetar; sin embargo, la realidad demostró que ello no era así, por lo cual se planteó la necesidad de establecer una serie de medidas legales, principalmente a través de los tribunales de justicia, para que si una autoridad viola uno de esos derechos humanos, el afectado pueda lograr que se repare tal violación para que la vigencia de los mismos sea verdaderamente una realidad.”²⁶

Resulta pertinente manifestar, que no es tan importante saber cuáles y cuántos son los derechos humanos, ni cual es su naturaleza o fundamento, o si son de origen divino, derechos naturales, o históricos, absolutos o relativos, sino cual es el modo más seguro de garantizarlos, y de impedir que sean conculcados continuamente.

En el terreno del derecho comparado puede hablarse de dos tipos fundamentales de protección de los derechos humanos: los sistemas jurisdiccionales y los sistemas no jurisdiccionales.

Entre los sistemas no jurisdiccionales destaca la figura del *ombudsman*, mientras que entre los jurisdiccionales sobresale el sistema de *habeas corpus*, cuya esencia se comenta a continuación.

²⁶ BADILLO ALONSO, Elisa, et al., Los Derechos Humanos en México, Breve introducción, Porrúa, México, 2001, p. 1.

2.1. Sistemas Jurisdiccionales.

Se llama así a los sistemas de protección de los derechos humanos que se encuentran encomendados a una autoridad jurisdiccional.

2.1.1. Sistema anglo-americano. El habeas corpus.

El origen de la institución del habeas corpus es incierto, aun cuando su genealogía podría remontarse hasta el famoso interdicto romano *libero hominen exhibendo*, pero lo que si resulta indudable es su paulatino perfeccionamiento en el derecho consuetudinario medieval Inglés.

En sus comienzos, se desarrolló como una orden judicial para la comparecencia de las personas ante el tribunal, teniendo el propósito esencial de examinar la legalidad en la detención del sujeto: presentada la petición ante cualquier juez, éste debía de expedir el auto de hábeas corpus -orden de exhibición de la persona-, dirigido a quien se encontraba a cargo de la custodia de la persona, para que la presentara al tribunal, informando al mismo tiempo, sobre las causas de la privación de su libertad; cumplida esta obligación, el juez debía resolver si dicha detención era o no legal.

Originalmente el habeas corpus, que también recibe la denominación castellana de “exhibición personal” se utilizó para la defensa de los particulares contra las ilegales detenciones ordenadas por autoridades administrativas, pero posteriormente, fue empleado para combatir la ilegalidad en la privación de la libertad, efectuada con motivo de un mandato judicial.

El citado instrumento procesal se formó muy lentamente a través de algunas ventajas introducidas en el derecho medieval inglés, predominantemente de carácter consuetudinario y judicial, en beneficio de los detenidos. Pero esta institución desarrollada en el *common law* adquirió su verdadera importancia en el siglo XVII con motivo de la lucha del

Parlamento contra el absolutismo de los Estuardo, con lo cual se inició una labor legislativa que evolucionó de manera paulatina.

El documento que consolida definitivamente esta institución, tras los antecedentes de la ley de 1640 y la supresión de la Cámara de la Estrella en 1641, fue la famosa Habeas Corpus Act de 1679, que ha tenido una influencia excepcional en muchos países del mundo, y que estableció las bases esenciales de ese instrumento procesal, el cual, según ese ordenamiento, procedía inclusive contra las órdenes de detención emanadas de la Corona, pero establecía varias excepciones, como alta traición, los delitos graves y la prisión por deudas, pero en los citados delitos se obligaba a la Corona a consignar penal mente a los detenidos, con objeto de que fueran juzgados por los tribunales.

El *habeas corpus* se trasladó a las colonias de América como una institución de common law, y se practicó durante la dominación inglesa por los tribunales coloniales, habiéndose incorporado durante la guerra de independencia en las cartas fundamentales de Massachusetts de 1780 y de New Hampshire en 1784, especialmente la primera influyó decisivamente en la consagración de esta institución, así fuera sólo para determinar la posibilidad de suspensión en situaciones de emergencia.

“El habeas corpus, ...se ha consagrado en la casi totalidad de las Constituciones latinoamericanas, con el significado clásico de un procedimiento judicial para la tutela de la libertad y la integridad personales en contra de detenciones arbitrarias, generalmente de carácter administrativo, es decir, las ordenanzas y practicadas por el Ministerio Público o por la policía, las que son muy frecuentes en nuestra región, y de manera excepcional se admite respecto de las resoluciones judiciales.”²⁷

La razón por la cual este instrumento protector ha tenido una aceptación en los ordenamientos jurídicos latinoamericanotes, es debido a la

²⁷ FIX-ZAMUDIO, Héctor, Protección Jurídica de los Derechos Humanos, Estudios comparativos, segunda edición, CNDH, México, 1999, p. 177.

influencia del derecho angloamericano, toda vez que Estados Unidos de Norteamérica heredó el tradicional *habeas corpus* de Inglaterra como un instrumento contra las detenciones arbitrarias ordenadas generalmente por autoridades administrativas, el cual ha evolucionado hasta convertirse en un medio de impugnación, es decir, un recurso en sentido estricto, en la esfera federal.

2.1.2. Sistema mexicano. El juicio de amparo.

El juicio de amparo surge en la Constitución de 1857, pero antes ya habían sido plasmados algunos aspectos del juicio de amparo en la Constitución yucateca de 1841, debido al pensamiento de Manuel Crescencio Rejón y después en el Acta de Reformas a la Constitución Federal de 1824, expedida en 1847 por la iniciativa de Mariano Otero, luego en los artículos 101 Y 102 de la carta federal del 5 de febrero de 1857, y finalmente, en los artículos 103 y 107 de la Constitución de 1917. Tomó como ejemplo la revisión judicial de los Estados Unidos, divulgada en la traducción española de Sánchez de Bustamante, del clásico libro de Alexis de Tocqueville "La Democracia en América del Norte".

“Si bien es cierto que el proceso judicial (Juicio de Amparo), mediante el cual se tutelan y restablecen los Derechos Humanos ha sido eficaz, también tenemos que admitir que dicho medio de defensa es riguroso y formalista, por lo que generalmente requiere de una asesoría profesional”²⁸

Es necesario lograr que el llamado juicio de amparo sea realmente un medio general de protección sencillo y accesible para que pueda ser instrumento eficaz en la defensa de los Derechos Humanos.

El amparo mexicano nació con la exclusiva y limitada finalidad de proteger los derechos del hombre. En su evolución posterior, se pretendió ampliar su cometido inicial, y para tal efecto, le fue encomendada también la misión de conocer de los casos en que los estados invadieran facultades de

²⁸ HERRERA ORTIZ, Margarita. op. cit., p. 287.

la federación, y de los casos en que la federación invadiera facultades de los estados.

El juicio de amparo tiene actualmente diversas funciones, las cuales, han motivado que en la doctrina se hable de "distintos amparos," aún cuando legalmente el amparo es solamente uno.

A los diversos amparos nos referiremos brevemente a continuación:

- Amparo casación.

Mediante este amparo, se realiza el control de la legalidad, es decir, se vigila la exacta aplicación de la ley. Es un juicio autónomo mediante el cual, se examina la actividad procesal de un juez para determinar su legalidad, y puede tener por efecto anular la resolución combatida o la reposición del procedimiento a partir del acto ilegal. El amparo casación procede por la inexacta aplicación de la ley o por la inaplicación de la misma.

Se ha considerado que la naturaleza propia del amparo casación es la de un recurso más que la de un juicio, en razón de que quien ha resultado agraviado por la inexacta aplicación de la ley o por falta de aplicación de la misma, cuenta con una "instancia" más para estudiar el asunto sometido al conocimiento de las jurisdicciones ordinarias. Contrariamente a la opinión anterior, "el maestro Alejandro Ríos Espinoza, considera que el amparo no constituye en ningún caso una tercera instancia, porque sus tribunales carecen de jurisdicción para retocar la apreciación de los hechos, atienden muy secundariamente a las pretensiones de parte y juzgan de juicios, o sea, de la actuación de otros jueces, revisando la aplicación que han hecho de la ley."²⁹

Mediante el juicio de amparo directo se puede impugnar la sentencia definitiva de cualquier tribunal del país, federal o local, especializado o no, judicial o extrajudicial, razón por la que la resolución de la interposición de

²⁹ CASTRO, Juventino V., Garantías y Amparo, décimatercera edición, Porrúa, México, 2004, p. 375.

dicho amparo sólo puede anular la sentencia impugnada, no dictándose una nueva dentro del procedimiento aludido.

- Amparo soberanía.

Se da en el supuesto de leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados, o en el caso de leyes o actos de la autoridad estatal que invadan facultades de la federación.

El amparo soberanía sólo puede pedirlo el individuo que vea afectados sus derechos fundamentales a consecuencia del acto de invasión, tal y como lo ha sostenido en Jurisprudencia la Suprema Corte de Justicia de la Nación.³⁰ La propia Corte funcionando en Pleno, posee la competencia exclusiva para conocer del recurso de revisión cuando en el amparo se plantea la cuestión de invasión de esferas -artículo 10, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación-.

Paralelamente, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha considerado que la invasión de facultades puede ser reclamada igualmente por la autoridad -federal o estatal- afectada, pero la cuestión debe plantearse en forma diversa al juicio de amparo. En efecto, sostiene la Corte que el procedimiento correspondiente debe ser planteado en única instancia, en términos del artículo 18 del Código Federal de Procedimientos Civiles, y los únicos legitimados para hacer este planteamiento, son la entidad federativa o la federación, en defensa de sus atribuciones.³¹

Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994, aclaran perfectamente la cuestión. En efecto, actualmente el artículo 105 de la Constitución Federal confiere competencia

³⁰ El texto de la tesis sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a que se ha hecho referencia, puede ser consultado bajo el rubro "INVASION DE ESFERAS DE LA FEDERACION A LOS ESTADOS Y VICEVERSA.

³¹ El texto de la tesis sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a que se ha hecho referencia, puede ser consultado bajo el rubro "INVASIÓN DE ESFERAS. ACCIÓN PARA DILUCIDARLA", Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, volumen 103-108, p. 157.

a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para el conocimiento de lo que se dio en llamar la "Controversia constitucional", y el artículo 10 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, asigna la competencia al Pleno.

Ahora bien, debe señalarse que los efectos del Juicio de Amparo se limitan al caso particular sobre el cual verse el proceso *-fórmula Otero-*, mientras que en la Controversia Constitucional, si se trata de disposiciones generales emitidas invadiendo facultades, la resolución que las declare inválidas tiene efectos *erga omnes*.

- El amparo contra leyes.

En caso de leyes o reglamentos que resulten contrarios al texto constitucional, expedidos por el titular del Poder Ejecutivo, tanto federal como local, razón por la que el afectado con la aplicación de tales ordenamientos puede acudir a promover el juicio de garantías.

“Si la ley, por su sola entrada en vigencia, ocasiona un perjuicio personal y directo al quejoso (ley autoaplicativa), ésta podrá ser impugnada directamente y sin necesidad de que medie acto de aplicación (en forma abstracta). En este caso la demanda de amparo se interpone ante el juez federal de distrito que corresponda, para lo cual se encuentra en un plazo de 30 días a partir de que entró en vigor la ley impugnada. En este caso existe la segunda instancia ante la Suprema Corte de Justicia, salvo que ella misma haya acordado de forma general después de haber establecido jurisprudencia obligatoria al respecto, que tal recurso lo resuelva el tribunal colegiado de circuito correspondiente.”³²

La Ley de Amparo en su artículo 84, fracciones I y II concede a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la competencia exclusiva en la revisión de las sentencias dictadas en amparos interpuestos en contra de ordenamientos inconstitucionales.

³² BADILLO ALONSO, Elisa, et al., op. cit., p. 6.

“La sentencia en el amparo contra leyes nunca podrá contener una declaración general respecto a la constitucionalidad de la ley impugnada, siempre tendrá solo efectos particulares (principio de la relatividad de la sentencia o Fórmula Otero), aunque si se puede establecer jurisprudencia obligatoria sobre el particular y procede la suplencia de la queja.”³³

En el amparo contra leyes, resulta aplicable la ya mencionada fórmula Otero, de suerte que la sentencia que concede la protección constitucional, sólo produce efectos respecto de aquel que promovió el juicio de garantías.

En reforma a la Constitución General de la República de 31 de diciembre de 1994, introduce al sistema jurídico mexicano la "Acción de inconstitucionalidad", que tiene por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución. El artículo 105 constitucional encomienda el conocimiento de la Acción de Inconstitucionalidad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y el artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, otorga la competencia al Pleno.

- Amparo garantías.

Este es el juicio de amparo tal como fue originalmente introducido al ámbito jurídico mexicano y tiene por finalidad la protección de las garantías constitucionales de los individuos en contra de actos de autoridad que pretendan vulnerarlas. Comprende al llamado amparo administrativo y al amparo que protege la libertad física.

Al respecto Juventino V. Castro considera que “las dos áreas más destacadas de una actuación del poder ejecutivo contrarias a las garantías constitucionales, evidentemente lo son los actos de administración que las autoridades de esta naturaleza ejercitan, y su afectación a la libertad física de la persona, razón por la cual efectivamente el amparo-garantías

³³ *Ibidem*, p. 7.

desemboca en dos subespecies, como lo son el amparo de la libertad y el amparo administrativo.”³⁴

El amparo contra resoluciones administrativas es uno de los más importantes, en razón de que, la cada vez más creciente maquinaria gubernamental interviene en diversos aspectos de la vida cotidiana del ciudadano, lo que aumenta las probabilidades de violación a los derechos fundamentales. De igual importancia resulta el amparo que protege la libertad física, en razón de ser justamente la libertad, uno de los derechos humanos más preciados para el hombre, y del cual, nadie quisiera verse privado, y cuanto menos, verse privado en forma ilegal.

Sin embargo, el amparo no es suficiente para dar solución a todos los casos de violación de derechos fundamentales, entre otras razones, porque se trata de un procedimiento técnico, al cual sólo se puede acceder con una oportuna y adecuada asesoría.

Y aquí surge la interrogante si lográramos que nuestro juicio de amparo fuera accesible y dinámico ¿qué pasaría en relación con los organismos gubernamentales de protección de los Derechos Humanos?, mi respuesta es que los organismos seguirán complementando la acción del llamado juicio de amparo, puesto que protegen los Derechos Humanos mediante resoluciones jurisdiccionales de ejecución forzosa, mientras que, a través de los organismos de protección de Derechos Humanos, se protege mediante resoluciones de ejecución discrecional, como es el caso de las recomendaciones.

2.2. Sistemas no jurisdiccionales.

Queda en el pasado y sólo como antecedentes históricos los días en que gobernantes gozaban de la facultad del ejercicio del poder en forma ilimitada y que por lo tanto, podía ser ilegal, irrazonable, injusto o arbitrario. La evolución de la humanidad ha exigido que todo Estado se rija por normas

³⁴ CASTRO, Juventino V., op. cit., p. 373.

jurídicas que limiten la actuación de los mandatarios y en general de las autoridades dentro del sentido que la justicia establece.

Igualmente, debe regularse la conducta de los gobernados, a fin de hacer posible la vida de relación entre los miembros de todo grupo social, en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones. Es pues, indispensable, la existencia de mandatarios que realizando su función de gobernar, actúen con estricto apego al orden jurídico.

Surge así el derecho de los gobernados, de contar con medios de defensa adecuados, los cuales sólo serán efectivos con la intervención de un órgano independiente en sus actuaciones y resoluciones, e imparcial y desinteresado, que cuente con las atribuciones y competencia necesaria. Por ello, cada Estado Democrático ha adoptado la figura del *Ombudsman* como medios de control para que los individuos, frente a las autoridades, gocen de la protección que todo sistema jurídico debe otorgarles.

2.3. Concepto de Ombudsman.

En su acepción etimológica la palabra sueca *Ombudsman* se descompone en "ombud" que significa: el que actúa como vocero o representante de otro y "man" hombre.

Universalmente se dificulta la elaboración de un concepto, sin embargo en nuestro país, el connotado jurista Héctor Fix Zamudio, ha conceptualizado el *ombudsman* de la siguiente manera:

"Como el organismo autónomo, cuyo titular es designado por el legislativo, por el ejecutivo, o por ambos, con la función esencial de fiscalizar la actividad administrativa; recibir las reclamaciones de los administrados; gestionar la pronta resolución de las cuestiones planteadas, y de no ser posible, investigar dichas impugnaciones para que si se considera que se han afectado indebidamente los derechos e intereses legítimos de los propios reclamantes, se formulen las recomendaciones no obligatorias a las

autoridades respectivas, con objeto de lograr la reparación de las citadas violaciones; presentar informes públicos especiales y periódicos sobre las cuestiones investigadas y sugerir reformas y modificaciones a las prácticas, los reglamentos y las leyes administrativas, para una mejor prestación de los servicios públicos.”³⁵

2.4. Origen del Ombudsman.

En cuanto al origen de la expresión *Ombudsman*, podemos decir que es una palabra de origen sueco, y quiere decir sencillamente representante, defensor o procurador, tan es así que por ejemplo en España se conoce como Defensor del Pueblo, en Centroamérica se le denomina como Procuraduría de Derechos Humanos; es decir, ha tenido distintas traducciones al castellano, pero fundamentalmente quiere decir eso, defensor o procurador.

El antecedente lo encontramos en el siglo XVI en el Preboste Sueco quien era el representante del Rey para vigilar la justa aplicación del derecho en la administración de justicia, su principal característica es su autonomía frente al Rey y su cercana relación con el Parlamento, que es el órgano que lo designaba y ante quien es responsable, rindiéndole un informe anual del resultado de su función fiscalizadora sobre la administración pública y la justicia. El *Ombudsman* durante el desempeño de sus funciones no puede ocupar ningún otro cargo, siendo esta una manera de evitar una dependencia del Rey.

La Constitución sueca de 1809 declaró que sería designada una persona, por el Parlamento, para que en su nombre vele por los derechos generales e individuales del pueblo, vigilando que los jueces y demás funcionarios cumplan con las leyes y las apliquen del modo establecido por el Parlamento. La persona nombrada al efecto tomó el nombre de *justitieombusman*, conocido generalmente por la abreviatura. J.O.

³⁵ FIX-ZAMUDIO, Héctor, op. cit., p. 402 y 403.

Se trata de un funcionario, que recibe e investiga las quejas de los ciudadanos, contra los actos injustos del Gobierno; ejerce vigilancia general para asegurar el cumplimiento de las leyes y reglamentos, y por lo tanto su actuación significa un control de legalidad respecto de las autoridades.

El término *ombudsman* no sólo se aplica ya a la persona que realiza la labor de protección de particulares frente al proceder ilegal de la Administración Pública, sino que se ha convertido en el término aplicable para designar a toda una institución a la cual, los particulares pueden dirigirse para obtener la reparación de sus derechos en los casos que consideren que se han visto afectados por resoluciones burocráticas.

Las gestiones ante el *Ombudsman* se realizan a través de procedimientos gratuitos, rápidos, sencillos, desprovistos de toda complicada formalidad, lográndose así una protección inmediata y afectiva.

Durante más de 100 años el *Ombudsman* fue una institución exclusiva del país que la creó; sin embargo, la bondad de la misma, hizo que su conocimiento empezara a extenderse primero a los países vecinos y posteriormente al mundo.

El primer país extranjero que implantó el sistema de *Ombudsman* fue Finlandia dos años después de obtener su independencia en 1919, el gobierno, en su afán de brindar una mayor protección a los ciudadanos, en la medida que las autoridades intervienen cada vez con mayor frecuencia en la vida de los individuos, introdujo en su Constitución la institución del *Ombudsman*, a través de la llamada Ley del *Ombudsman*, expedida por el Parlamento de Helsinki, en el año de 1920.

Nuevamente transcurrieron años sin que la institución apareciera en otros países, pero a partir de 1954 Dinamarca expide su Ley del *Ombudsman*, debido al aumento considerable de las funciones de las autoridades administrativas en el periodo de la segunda guerra mundial, ya

que no existió una protección suficiente para los ciudadanos en contra de los abusos del poder, errores o arbitrariedades por parte de las autoridades.

Es así, como se advierte una marcada tendencia mundial a la adopción, aunque con distintos nombres, tanto en países desarrollados como en aquellos que se encuentran en vías de desarrollo y así siguiendo un orden cronológico, aunque sin abarcar la totalidad de los casos se tiene:

1962	Noruega y Nueva Zelanda
1966	Estados Unidos, Guayana y Tanzania
1967	Gran Bretaña y Canadá
1968	Isla Mauricio
1971	Austria, Australia, Israel, Suiza
1972	Islas Fiji
1973	Francia y Zambia
1974	Italia
1975	Portugal, Nigeria y Nueva Guinea
1976	Trinidad y Tobago
1977	Puerto Rico
1978	España, Jamaica y República Dominicana
1980	Gahana
1983	Irlanda

Los datos anteriores demuestran de manera impresionante cómo a través del mundo entero y desde hace años, la figura del *Ombudsman* es conocida y acogida. Más aún, entre el año de 1983 y el actual, los órganos que siguen los lineamientos del *Ombudsman* han proliferado de tal manera, que resulta difícil continuar una lista con señalamientos precisos.

Sin embargo, los casos citados son suficientes ejemplos del reconocimiento que la mayor parte de los países de los distintos continentes, han hecho en relación con los beneficios que la figura del *Ombudsman* reporta, al realizar un control de la actuación de autoridades a fin de evitar

errores, arbitrariedades o abuso de poder de éstas, que causen perjuicio a los particulares.

En México no se le podían designar con el nombre de Procurador, ya que se tiene la idea de que los procuradores son los procuradores de justicia que tienen el ejercicio de la acción penal y la persecución e investigación de los delitos, entonces por tal razón, en vez de llamarle Procuraduría de Derechos Humanos o Defensoría del Pueblo, que también sería algo quizás con alguna connotación un tanto demagógica, se le llamó Comisión de Derechos Humanos.

Puede afirmarse que, de los casos analizados, el más avanzado parece ser el de Suecia, donde el ámbito de competencia del *Ombudsman* es más amplio, además de que existen dos instituciones semejantes pero con propósitos distintos: una que busca defender los intereses del Estado, y otra que defiende los intereses de los ciudadanos ante el Estado. Asimismo, es de señalarse que el *Ombudsman* sueco es el más antiguo y, por tanto, el precursor de todos los demás.

2.5. Fundamentos jurídicos y doctrinales del Ombudsman.

La eficacia de esta figura jurídica está garantizada con los fundamentos que sostienen su existencia, estos son: independencia, autonomía, imparcialidad, racionalidad, celeridad, gratuidad, neutralidad política y constitucionalidad, a cuyo análisis se procede a continuación.

2.5.1. Independencia.

Sin olvidar que el *Ombudsman* es un organismo público, es necesario puntualizar que no guarda relación jerárquica con ningún otro órgano u autoridad gubernamental. No es un cuarto poder, sino una institución a la que el gobierno supremo, a través de los poderes Legislativo o Ejecutivo, o ambos, confía la realización y satisfacción de las demandas públicas, pertenecientes a una materia y ámbito jurídico determinados, para

el cual lo debe dotar legalmente de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios.

2.5.2. Autonomía.

La autonomía de la figura jurídica en estudio, es otro fundamento o requisito base consistente en la separación de la administración central, es decir, no estar sujeto a las decisiones jerárquicas de ésta. Es una separación orgánica, administrativa y técnica a la vez. Consecuentemente, en ejercicio de su autonomía, el *Ombudsman* no debe recibir instrucciones ni indicaciones de autoridad o servidor público en el desempeño de sus atribuciones.

La autonomía le es otorgada por la ley que la rige, y en cada situación, el *Ombudsman* debe exigir el reconocimiento y el respeto a esa prerrogativa institucional, desplegando toda la fuerza y energía que deriva de la autoridad moral que lo sostiene, y apoyándose siempre en la voluntad soberana de la sociedad civil.

2.5.3. Imparcialidad.

Es importante recordar que la idea del *Ombudsman* es mejorar la convivencia social, fundamentada en la seguridad cotidiana; busca ampliar los medios para proteger los derechos de la sociedad y extender la cultura de los derechos humanos, con el fin de evitar que se desvíe la aplicación de la ley por actitudes o conductas que puedan violentarla.

Bajo este razonamiento ontológico se encuentra la imparcialidad del *Ombudsman*, entendida como el deber jurídico de abstenerse de resolver a favor de alguna de las partes involucradas sin la debida fundamentación jurídica o sin las pruebas que evidencien el sentido de la resolución.

2.5.4. Racionalidad.

Se logra la racionalidad cuando el *Ombudsman* comprende los motivos y causas que ostenta la autoridad o servidor público para actuar de una u otra forma; cuando analiza los fundamentos jurídicos, si los hay, y los confronta críticamente con la queja que le presenta el afectado.

Previa investigación y valoración de la veracidad de las evidencias u circunstancias, pero sin apartarse de la normatividad respectiva, debe resolver racionalmente, procurando tanto como sea posible, la conciliación entre el quejoso y la autoridad o servidor público señalados como responsables de actos u omisiones realizadas al margen de la ley. Debe promover, por tanto, una respetuosa y positiva relación entre autoridades y gobernados.

2.5.5. Celeridad.

La celeridad en la actuación está fundamentada positivamente en nuestra Carta Magna, en cuanto establece que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia de manera pronta, completa, imparcial y gratuita. Con esta base el *Ombudsman* intenta realizar su función simplificando trámites, desarrollando un procedimiento sencillo, flexible, poco formalista y eminentemente antiburocrático.

2.5.6. Gratuidad.

Los servicios que ofrece a la sociedad son gratuitos, de manera tal que al solicitar su intervención, el afectado no eroga gasto alguno, basta con la determinación de presentar la queja, basándose para ello en datos verídicos.

El *Ombudsman* es un mecanismo de defensa civil que sin ser inquisidor, atiende al quejoso sin que medie interés pecuniario, su profundo

sentido humanitario lo hace accesible para todos, sin importar el estrato social, al cual se pertenezca.

2.5.7. Neutralidad Política.

Su condición de imparcial le impide el acceso al ámbito político electoral, ser apartidista implica ausencia de interés en procesos de elección. El titular o titulares que lo presiden no participan en grupos ni partidos políticos.

La neutralidad política es una condición necesaria para estar en aptitud de constituirse en componedor o mediador entre el gobernante y el particular, ya que en caso contrario, por razón de disciplina y lealtad tendría que simpatizar y apoyar a una persona o grupo de personas de algún partido político, hecho que le impediría cumplir con su objetivo principal.

2.5.8. Constitucionalidad.

Desde su origen en Suecia, el *Ombudsman* surgió en la Constitución de ese país, sin duda desde entonces ha venido capitalizando la fuerza moral que necesita para cumplir con su papel de mediador entre el gobierno y la sociedad.

Aunado al rango constitucional que lo fundamenta, el *Ombudsman* cuenta la confianza y la credibilidad de la sociedad que lo vigoriza, la cual se incrementa día con día, a la sociedad le interesa que el derecho sea el hilo conductor de la actividad pública, y sea la Ley Suprema para dirimir conflictos sociales, de ahí su relevancia constitucional.

2.6. Características del Ombudsman.

Finalmente puede afirmarse que los tres rasgos esenciales del *Ombudsman* son los siguientes:

“a. El Ombudsman es un funcionario autónomo, sin vinculación con los partidos políticos, pero que depende de una manera flexible, en la mayoría de los casos, del órgano legislativo –ya que recientemente en algunos ordenamientos se le puede situar también dentro del Ejecutivo–; que normalmente está regulado por los textos constitucionales, y que tiene como función la fiscalización de la administración.

b. Conoce de las quejas específicas del público, plateadas directa o indirectamente, contra la injusticia y la defectuosa actividad de las autoridades administrativas.

c. Posee la facultad de investigar, criticar y publicar, pero no la de renovar o anular los actos de las propias autoridades administrativas.”³⁶

Intencionalmente se omitió con anterioridad la referencia al *Ombudsman* en México, con el fin de tratarlo en forma separada, ya que son evidentes las semejanzas que al menos teóricamente y en la letra legal existen entre los casos estudiados y el de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México que analizaremos más adelante.

³⁶ *Ibidem*, p. 352.

CAPÍTULO TERCERO

LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH) Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA CODHEM.

3.1. Antecedentes y origen de la CNDH.

No cabe duda que el momento más trascendente para el desarrollo de los Derechos Humanos durante el siglo XX en México, después de la consagración de los derechos sociales en 1917, fue la creación del Ombudsman mexicano, es decir, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), cuyo progreso ha sido con inusitada rapidez.

La Defensoría de los Derechos Universitarios de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) del 29 de mayo de 1985.

El primer antecedente se encuentra en la Defensoría de los Derechos Universitarios del 29 de mayo de 1985, planteada por el entonces rector de la UNAM Jorge Carpizo. Esta defensoría fue creada por el Consejo Universitario de la UNAM con el fin de que por este órgano se defendiesen los derechos que otorgaba la Legislación Universitaria a la comunidad académica y estudiantil, además de que es independiente de las autoridades de la UNAM e integrado por un defensor, dos adjuntos y el personal auxiliar.

La Defensoría de los Derechos Universitarios funciona como un Ombudsman tradicional, vigilando el cumplimiento del orden jurídico universitario, recibiendo y tramitando quejas por violación de derechos individuales universitarios de los estudiantes, así como del personal académico, ante los actos de las autoridades universitarias, investigando dichas quejas y formulando las recomendaciones respectivas, además de que esta facultada para intentar de inicio la amigable composición, es decir, una conciliación, entre el quejoso y el responsable de la violación que sea objeto de la denuncia.

A semejanza del Ombudsman, la Defensoría de los Derechos Universitarios tiene la obligación de rendir un informe anual de carácter público tanto al Rector como al Consejo Universitario, señalando los asuntos planteados durante el ejercicio, los casos admitidos, las actividades de investigación realizadas y los resultados obtenidos de éstas.

La Procuraduría para la Defensa del Indígena de Oaxaca de 1986.

La Procuraduría para la Defensa del Indígena de Oaxaca de 1986 “surgió ante la necesidad de contar con una institución que protegiera el ejercicio pleno de los derechos de las etnias indígenas, ya que se encontraban en una situación de desventaja por causas derivadas de una injusticia económica y social. Es decir, tuvo la responsabilidad del proceso de liberación de los indígenas privados de su libertad como consecuencia de problemas relacionados por su situación socioeconómica y cultural.”³⁷

Otras de las atribuciones de dicha Procuraduría son la de intervenir para evitar que se produzcan tratos de tortura a los procesados indígenas; supervisar, custodiar operar los recursos financieros provenientes del gobierno federal, estatal o municipal; fungir como órgano de asesoría jurídica a las instituciones gubernamentales involucradas en la defensa de los derechos étnicos, así como brindar asesoría jurídica, de carácter individual o colectiva y prevenir la comisión de delitos a través de campañas de capacitación.

La Procuraduría Social de la Montaña de Guerrero de 1987.

“Esta Procuraduría es el tercer antecedente y se constituye en abril de 1987. Es un órgano administrativo desconcentrado por territorio, con

³⁷ NATARÉN NANDAYAPA, Carlos F., La defensa no jurisdiccional de los derechos fundamentales en México, CNDH, México, 2005, p. 83.

autonomía técnica, subordinada al Ejecutivo Local, cuya finalidad es proteger los intereses de los indígenas habitantes de la montaña”.³⁸

Los objetivos de su creación son: el aprovechamiento de la gran cantidad de recursos naturales de la zona, a fin de lograrse un desarrollo armónico y elevarse la calidad de vida de los lugareños; coadyuvar en la protección de intereses agrarios y penales de los indígenas de la región, en los tribunales y órganos competentes; así como promover el rescate y preservación de la identidad cultural de cada etnia y orientar la impartición de justicia para los pueblos indígenas, a través de la Comisión Estatal de Justicia, siendo éste último, el objetivo principal de dicha Procuraduría.

La organigrama de esta Procuraduría consistía en un Procurador Social de la Montaña, designado por el Gobernador del Estado, así como por un Consejo Técnico integrado por presidentes municipales de la región, funcionarios estatales y un grupo de ciudadanos elegidos por el Presidente del Consejo.

La Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes de 1988.

“Está constituirá el primer antecedente a nivel estatal del Ombudsman mexicano.”³⁹

Es un órgano dependiente del Poder Ejecutivo del Estado con la finalidad de tutelar las quejas presentadas por las personas afectadas y que dichas quejas sean objeto de investigación necesaria para el esclarecimiento de la verdad, aplicando la ley a instancia del ciudadano afectado. Asimismo, al titular al frente de este organismo se le reconoce poder de requerir información a las autoridades, así como para recomendar las líneas generales a seguir por el gobierno estatal en materia de derechos humanos,

³⁸ *Ibidem*, p. 84

³⁹ GIL RENDÓN, Raymundo. *El Ombudsman en el Derechos Constitucional Comparado*, Ed. Mc Graw Hill, Serie Jurídica, México, 2002, p. 395.

de acuerdo al marco constitucional y legal, pero sin la facultad de imperio para hacer cumplir sus recomendaciones.

La Procuraduría Social del Departamento, ahora gobierno, del Distrito Federal de 1989.

“La Procuraduría Social del Distrito Federal nace en 1989, por acuerdo del jefe de Departamento del 6 de febrero de ese año, considerada en su estatuto como una vía expedita, gratuita y sin formalidades procedimentales, que a la vez no constituya una instancia ejecutiva ni jurisdiccional y dotada de la facultad de mediar o intentar o intentar una composición amigable.”⁴⁰

Así en su artículo 1, del Manual de Organización del entonces Departamento del Distrito Federal de 1989, indicaba que:

Artículo 1. La Procuraduría Social del Departamento del D. F. tiene por objeto:

I. Ser una instancia gratuita coadyuvante del Jefe del Departamento del D. F. a la que podrán acudir los particulares para lograr que los actos administrativos de las autoridades dependientes del propio departamento y la prestación de servicios públicos a cargo del mismo y de las entidades paraestatales sectorizadas a él, se realicen conforme a los principios de legalidad, eficiencia, honestidad y oportunidad.

La Procuraduría Social se encarga de temas de interés social, sobre todo de vivienda y presta asesoría jurídica a los ciudadanos. Entre sus objetivos principales son los de facilitar los procedimientos formales, solucionar los problemas de carácter administrativo.

⁴⁰ ACUÑA LLAMAS, Francisco Javier, La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, una institución a medio camino, 2da. edición Universidad Anáhuac del Sur, Porrúa, México, 2003, p. 66.

En ningún momento a lo largo del texto que la regula, se menciona los “derechos humanos”, “aún dándose esa circunstancia, se le ha considerado como antecedente gubernamental del ombudsman por parte de la doctrina,”⁴¹ por lo que se sobreentiende que dicha Procuraduría no tiene facultades para intervenir y conocer de violaciones de estos derechos.

La Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación de 1989.

“En el ámbito federal, fue el 13 de febrero de 1989 cuando se dio el primer paso al respecto, al crearse la Dirección General de Derechos Humanos adscrita a la Secretaría de Gobernación, que sería el antecedente directo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.”⁴²

Desde el inicio de la década de los noventa, y por la creciente la demanda en la sociedad mexicana, resultó evidente la necesidad de que México avanzara en la aplicación y perfeccionamiento de su instrumentos jurídicos para procurar una mejor defensa y tutela de los Derechos humanos, y es la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaria de Gobierno, la institución que inmediatamente precede a la creación de la CNDH en 1990.

Finalidades y objetivos de la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaria de Gobierno:

1. Proponer programas para cumplir con lo dispuesto en los tratados internacionales ratificados por México.
2. Proponer proyectos, iniciativas, programas y acciones que contribuyan con la política de los Derechos Humanos en México.
3. Coordinar y enlazar organismo público privados para que promuevan los derechos humanos.

⁴¹ CARPIZO, Jorge “Prioridad: los Derechos Humanos”, Diario Excélsior, 18 julio 1990.

⁴² GOSLINGA REMÍREZ, Lorena, et al., Evolución del marco normativo del Ombudsman nacional mexicano: 1900-2002, CNDH, México, 2002, p. 13.

4. Recibir quejas administrativas sobre violaciones de los derechos humanos.
5. Capacitar a la ciudadanía en la promoción y salvaguarda de los derechos humanos.
6. Dar apoyo técnico y asesoría sobre tratados internacionales.
7. Representar al Secretario de Gobierno y coordinar los trabajos de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.

3.1.1. Primera etapa: Organismo Desconcentrado (1990-1992).

“El paso más importante en la institucionalización de los organismos no jurisdiccionales de la tutela de los derechos humanos, se dio con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por decreto presidencial del 5 de junio de 1990 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 1990.”⁴³

Con el fin de fomentar la protección, observancia, y promoción de los derechos humanos, tanto de los nacionales como de los extranjeros que se encontrasen en territorio mexicano el entonces Presidente de la República Mexicana Carlos Salinas de Gortari, tras el establecimiento de la Dirección General de Derechos Humanos adscrita a la Secretaría de Gobernación, decidió crear un órgano desconcentrado que dependiera de ésta.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, en sus inicios contaba con un titular designado libremente por el Presidente de la República, un secretario ejecutivo, un consejo Honorario siendo invitados por el Ejecutivo Federal, así como un secretario técnico también nombrado por éste y un visitador que dependía del Presidente de dicha Comisión Nacional, además de que sus facultades de tales miembros, se encontraban debidamente establecidas en el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1° de agosto de 1990.

⁴³ NATARÉN NANDAYAPA, Carlos F., op. cit., p. 86.

“Sin lugar a dudas, la creación de este organismo constituyó un hecho histórico que cambiaría de manera irreversible la dinámica de la relación entre autoridades y gobernados. Por un lado, la autoridad asumió explícitamente el compromiso de garantizar el pleno disfrute de los Derechos Humanos y, por el otro, la ciudadanía tomó conciencia de la trascendencia de sus prerrogativas fundamentales, sobre todo, la posibilidad de acudir a una instancia protectora para exigir su respeto,”⁴⁴ reconociéndose de esta manera el problema de las violaciones a los derechos humanos, ya que el principal grupo violador son justamente, los servidores públicos en su actuar cotidiano.

En esencia los aspectos generales del decreto presidencial que daría lugar al nacimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, son:

Artículo 1: Calificando a la CNDH como un órgano desconcentrado, adscrito y dependiente de la Secretaría de Gobernación.

Artículo 2: Presentando a la CNDH como órgano responsable de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional referente a derechos humanos, incrementando mecanismos necesarios de prevención, atención y coordinación.

Artículo 3: Se enumera las facultades de las que gozará la CNDH, siendo 6 en total.

Artículo 4: Al referirse al presidente de la CNDH, éste será nombrado por el Ejecutivo Federal.

Artículo 5: Se señalan las facultades del Presidente de la CNDH, siendo 8 en total.

Artículo 6: Creación de un Consejo Consultivo, para el mejor desempeño de las actividades de la institución, así como se señalan los requisitos de sus miembros y de la composición de éste.

Artículo 7: Habla de la figura del Secretario Ejecutivo.

⁴⁴ GOSLINGA REMÍREZ, Lorena, et al., op. cit., p. 15 y 16.

Artículo 8: Indica la existencia de un Visitador General y de sus funciones.

Algunas críticas a los articulados que dieron lugar al nacimiento de la CNDH fueron:

1. El hecho de que la Comisión Nacional nace como un órgano desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación, ya que el Ombudsman tenía la doble dualidad de pertenecer a la administración pública y al propio gobierno. El adscribir la CNDH a la Secretaría de Gobernación se justificó con el argumento de que a esa dependencia le correspondía conducir la política interior del país, incluyendo la coordinación y ejecución de acciones dirigidas a promover la salvaguarda de las garantías individuales.

Aunque el trato administrativo que otorgaba la Secretaría de Gobernación a la CNDH era distinto de las demás dependencias adscritas a dicha Secretaría, es la vinculación directa al titular de ésta, así como las facultades del Presidente de la República para nombrar a la mayoría de los integrantes de la CNDH, incluso el propio presidente de ésta, lo que entre otras cosas, fueron criticadas por algunos partidos de oposición, sectores sociales y académicos, ya que se cuestionó su independencia e imparcialidad.

2. El que el Presidente de la Comisión Nacional sea nombrado por el Presidente de la República.

Como ya se mencionó en el capítulo anterior una característica o rasgo esencial de cualquier ombudsman es precisamente su autonomía, razón por la que al carecer de ésta, se afecta considerablemente su labor e independencia, por lo que la dependencia de la CNDH al Poder Ejecutivo Federal, al ser política y jurídicamente evidente, le creó muchos problemas y falta de credibilidad entre la sociedad y sus sectores más críticos, atentos y comprometidos en la cusa de los derechos humanos.

3. Se criticó también el que al Presidente de la CNDH, se le haya dotado de la facultad de presentar un informe de carácter semestral al Titular del Ejecutivo Federal, el cual, después de finales de 1991 fue de manera anual, toda vez de que el sólo hecho de presentarse dicho informe, ante el Presidente de la República, se evidencia clara la dependencia a la que estaba sometida la CNDH a la Secretaría de Gobernación, y ésta a su vez, al Ejecutivo.

4. De igual forma, se criticó el sentido de que en la iniciativa del Ejecutivo Federal, no se hiciera referencia al alcance, el procedimiento a seguir de la atención de las quejas, las investigaciones respectiva de la queja, el carácter de los dictámenes, así como sus resoluciones, temas que serían desarrollados dos meses después en el Reglamento Interno de la CNDH.

3.1.2. Segunda etapa: Organismo Descentralizado (1992-1999).

El 19 de noviembre de 1991, el titular del Poder Ejecutivo Federal, envió al Poder Legislativo Federal, una iniciativa de ley para elevar a rango constitucional a la CNDH, y crear un sistema No jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos en todo el territorio del país. Que con el tiempo se convertiría en uno de los sistemas más grandes y completos del mundo, conformado por treinta y tres instituciones –La Comisión Nacional de Derechos Humanos y las Comisiones Estatales de Derechos Humanos-.

“Buscándose de esta manera instituir en la norma fundamental la existencia y funcionamiento de la CNDH, para promover y preservar los derechos humanos y garantizar su ejercicio pleno, así como se buscaba la cooperación internacional para enfrentar asuntos de interés recíprocos, puesto que México estaba comprometido en la promoción, protección y defensa de los derechos humanos mediante la firma de diversas convenciones como el Pacto de San José; la Convención sobre la Esclavitud; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; el Pacto Internacional de Derechos

Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Internacional contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, y la Convención sobre los Derechos del Niño.”⁴⁵

La propuesta que el entonces Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari envió a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para adicionar el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con un apartado B, subrayaba lo siguiente:

INICIATIVA DE DECRETO QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 102
DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

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

Artículo 102.

A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación [...]

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

⁴⁵ TAPIA HERNÁNDEZ, Silverio, comp. Principales declaraciones y tratados internacionales de derechos humanos ratificados por México, CNDH, México, 1999.

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

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados.

La Comisión Permanente del Honorable Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le asigna el artículo 135 constitucional, con la aprobación de la Cámara de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como las H. legislaturas de las 31 Entidades Federativas, decidieron elevar a rango Constitucional a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de enero de 1992.

“El precepto constitucional fue reglamentado por la Ley de La Comisión Nacional de Derechos Humanos, expedida por el Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992. El Reglamento Interno de la propia Comisión fue aprobado por su Consejo y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre del mismo año 1992.”⁴⁶

Es así que la CNDH, como organismo descentralizado, tiene la función de tutelar los derechos humanos de la sociedad, principalmente a través de un procedimiento interno de carácter administrativo que culmina – cuando, en su caso, se comprueba en el curso de la investigación que la autoridad conculcó el derecho de algún gobernado en particular- con una recomendación pública, autónoma, no vinculatoria, en tal sentido la CNDH., es un instrumento administrativo más, es decir, no jurisdiccional, que no excluye, sino complementa la lucha y defensa por los derechos fundamentales de las personas.

⁴⁶ NATARÉN NANDAYAPA, Carlos F., op. cit., p. 99.

3.1.3. Tercera etapa: Organismo Constitucional Autónomo (1999 a la fecha).

No obstante, que la constitucionalización de la CNDH denotó un significativo avance para que los organismos no jurisdiccionales atendieran de manera rápida y sencilla los reclamos de la sociedad respecto de probables violaciones a derechos humanos, no existía una real consolidación del Ombudsman, toda vez que existía cierta desconfianza y falta credibilidad de algunos sectores de la sociedad mexicana, ya que este Organismo Nacional no surgió con la fuerza e independencia necesaria para llevar a cabo adecuadamente sus labores criticándose los mecanismos para el nombramiento del titular de la CNDH, y el que los recursos materiales y financieros fueran proporcionados por el Ejecutivo Federal, hechos que afectaban gravemente la autonomía de la Institución.

En razón de estas críticas se consideró necesario que se realizaran algunas reformas en los órganos de defensa no jurisdiccionales de los derechos fundamentales en México, es así que primero la Cámara de Diputados, el 1° de junio de 1999, y después de la Cámara de Senadores, el 8 del mes y año citados, aprobaron el decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y una vez remitido a las Legislaturas de los Estados para los efectos del artículo 135 Constitucional y aprobado por los Congresos Locales, el decreto en cuestión fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999.

A la referida reforma de ese artículo constitucional le precedió una constante exigencia social, en particular de las Organizaciones No Gubernamentales, asociaciones civiles, Organismos Públicos de Derechos Humanos, medios de comunicación, partidos políticos y, en general, de todos aquellos actores sociales interesados en mejorar, tanto en la teoría como en la práctica, el funcionamiento de esta Institución, al igual que el de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos.

Uno de los logros más importantes de la reforma fue haber otorgado a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos el carácter de autónoma, al establecer que en el ejercicio de sus funciones "contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonios propios."⁴⁷

El doctor Jorge Carpizo indica que los primordiales aspectos de esta reforma son los siguientes:

“- Se produjo un cambio, aparentemente intrascendente, pero que luego no lo es en absoluto, del verbo “ otorgar” al de “amparar”, en el artículo 102 apartado B, cuando se está refiriendo a los derechos humanos que protege el organismo.

- Con este cambio, se pasó de una tesis positiva de los derechos humanos, a una de derecho natural, lo cual fue congruente, de acuerdo al movimiento constitucionalista mexicano, que siempre aceptó la tesis iusnaturalista en la concepción de los derechos humanos.

- Se designa expresamente el nombre de la CNDH.

Antes de esta reforma, se llamaba Comisión Nacional de Derechos Humanos. Ahora, se le añade “los”, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para diferenciar esta nueva etapa de las anteriores que vivió el Ombudsman.

- Se precisa que contará con autonomía de gestión.

- Se califica al órgano en sí, y no sólo a las recomendaciones, de autónomo. Así se cubría de esta facultad a todas las actividades que realiza la Comisión Nacional, sin error alguno.

⁴⁷ Como ejemplos de órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento mexicano, encontramos las universidades (art. 3, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), el Banco de México, el Instituto Federal Electoral (IFE) (art. 41, fracc. III CPEM), la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, dependiente de la Cámara de Diputados (art. 79, CPEM), Tribunal Electoral (art. 99, CPEM), el Consejo de la Judicatura Federal (art. 100, CPEM) y por supuesto la CNDH (art. 102, apartado B, de la CPEM).

- No es posible encuadrar al Ombudsman dentro de ningún poder del Estado; se refuerza su independencia.

- Se le reconoce a la Comisión personalidad jurídica, patrimonio propios y autonomía presupuestaria.

Personalidad jurídica y patrimonios propios ya los tenía desde la reforma de 1992; la nota importante que aporta esta reforma es la relacionada al presupuesto. Ésta es muy importante, porque dará a la Comisión la posibilidad de elaborar su propio proyecto de presupuesto, enviarlo al ejecutivo para que lo incluya en el Presupuesto federal, sin que pueda modificarse nada de lo propuesto por el Ombudsman.

En el caso de que hubiera la extraordinaria ocasión de que se tuviera que modificar algo, se le reconoce tal facultad a la Cámara de Diputados, pero ésta deberá escuchar a las autoridades de la CNDH, y los argumentos de éstos, antes de aprobar cualquier modificación.

- El punto culminante de la reforma es en lo referente a la elección y nombramiento del Presidente de la CNDH.

Antes, nada de esto se mencionaba en la Constitución, sino que era en la ley.

En el que en el procedimiento anterior, participaba el Ejecutivo, restaba claramente independencia, autonomía y credibilidad a la gestión de la institución.

El nuevo proyecto de designación del Presidente comprende las siguientes fases:

1. Es responsabilidad exclusiva de la Cámara de Senadores, y en sus recesos, de la Comisión Permanente.

2. Se necesitarán las dos terceras partes de los votos de los asistentes.

3. Las propuestas de candidatos los determinará la Ley.

4. Se realizará una auscultación previa a las organizaciones sociales, representantes de diferentes sectores de la sociedad, y a órganos defensores de derechos humanos.

- Es evidente que el que sea elegido y nombrado por el Poder Legislativo, es una buena forma de garantizar la no injerencia del Ejecutivo; pero no es la panacea al problema, en el sentido que si este mecanismo no es completamente con la calidad moral, valentía, preparación y confianza social en el candidato electo, no se habrá conseguido gran cosa. El Ombudsman, para llevar a cabo su misión, necesita de estas dos caras de la moneda.

- Los miembros del Consejo serán elegidos mediante el mismo procedimiento que su Presidente.

- Se dice claramente que el Informe Anual se presentará ante los Poderes de la Unión, es decir, ante el Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

- La reforma cuenta con 5 artículos transitorios, de los que señalaremos el hecho de que recogen la posible reelección de los miembros del Consejo (Transitorio 2º), y el procedimiento de auscultación a la sociedad para complementar la terna de candidatos, pudiendo el Senado ratificarla o no, a la hora de elegir al Presidente (transitorio 3º).⁴⁸

Por lo expuesto, las modificaciones más trascendentes, se refieren a la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional, a su denominación, el procedimiento de designación de su titular y de los miembros de su Consejo

⁴⁸ CARPIZO, Jorge, "La Reforma constitucional de 1999 a los organismos protectores de derechos humanos", Revista Cuestiones Constitucionales, n° 3 Julio-Diciembre, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000, p. 32-39.

Consultivo, así como la duración en los cargos, aspectos que no se señalaban originalmente en el texto constitucional sino solamente en la Ley de la CNDH y en su Reglamento Interno de ésta. Además de que se discutió la posibilidad de destinar un porcentaje del presupuesto de egresos de la Federación para que el campo de acción de la CNDH, no se viera restringido por cuestiones económicas y ésta estuviera en condiciones de cumplir eficaz y eficientemente las atribuciones que le fueron conferidas.

De igual forma, la doctrina universal relativa al funcionamiento de las instituciones públicas de Derechos Humanos sostiene que el titular, una vez designado, deberá ejercer sus atribuciones con independencia funcional y política, incluso respecto del poder o del órgano que haya intervenido en su designación. Por tanto, para cumplir el mandato que la ley le confiere no deberá recibir indicaciones de carácter particular o público, es decir, no puede ni debe estar subordinado a poder alguno, razón por la que se determinó dejar en manos del Congreso de la Unión la facultad de designar y ratificar al presidente de la CNDH.

Es así que de acuerdo a la reforma en cita, el titular de la CNDH será elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, por lo que la duración del cargo será de cinco años, y no de cuatro como se venía realizando, con una posible reelección, por lo que solamente podrá ser destituido o removido del cargo en los términos del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos referente a la responsabilidad de los servidores públicos.

Reforma a la Ley de la CNDH de 26 de noviembre de 2001.

El 26 de noviembre de 2001 se dio un paso más hacia la consolidación de la autonomía de la Comisión Nacional, al publicarse en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones y rubros de la Ley de la Comisión Nacional

de los Derechos Humanos, con objeto esencial de ajustar su contenido a la enmienda constitucional de 1999 al apartado B del artículo 102.

“En ese sentido, se trató de una actualización de la legislación secundaria que, por razones de técnica legislativa y coherencia normativa, resultaba imprescindible para el adecuado funcionamiento del Ombudsman Nacional.”⁴⁹ Por lo que la peculiaridad esencial de la citada reforma consistió en adicionar y suprimir artículos que ya no eran acordes con las nuevas disposiciones de dicha enmienda como son:

- De acuerdo al nuevo texto constitucional se ajusto el cambio de nombre de la Ley y de su Reglamento Interno de la CNDH, añadiendo “los”, Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

- Al reconocerse la autonomía de gestión de la CNDH, también se reconoció la de las resoluciones emitidas por éste Organismo Nacional, quedando el artículo 46, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de la siguiente manera:

Artículo 46.

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 si misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiesen presentado la queja o denuncia.

- Conforme a la nueva reforma en el artículo 10 de la Ley de la CNDH, se regula el procedimiento para la elección del titular éste Organismo Nacional y de los requisitos para dicho cargo, de acuerdo con lo cual, la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores procederá a realizar una amplia auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados promotores o defensores de los derechos humanos, por lo que de

⁴⁹ GOSLINGA REMÍREZ, Lorena, et al., op. cit., p. 237.

acuerdo a la mencionada auscultación la citada comisión de la Cámara de Senadores propondrá al pleno de la misma, una terna de candidatos de la cual se elegirá a quien ocupe el cargo o, en su caso, la ratificación del titular.

Cabe señalar que el doctor José Luis Soberanes Fernández, actual Presidente de la CNDH, es el primer titular que ha concluido el periodo para el cual fue nombrado, así como es el primer presidente que ha sido ratificado en su cargo para un nuevo período, conforme al mencionado procedimiento de selección, en octubre de 2004.⁵⁰

- En la reforma de 2001 en los artículos 15, inciso V, y 52, de la Ley de la CNDH, se precisaron los términos en el que el presidente de esta Institución debería rendir su informe anual de actividades, el cual debe presentarse en el mes de febrero ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley, y comprenderá las actividades que haya realizado en el periodo entre el 1° de enero y el 31 de diciembre del año inmediato anterior.

Por lo expuesto, el titular de la CNDH a fin de rendir su informe anual, comparecerá primeramente ante el Pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión; de forma consecutiva ante el Ejecutivo Federal y ante el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cual se considera un poco exagerado, y por demás excesivo, ya que para que se le el debido cumplimiento a lo mandato constitucional, basta solamente dar a conocer el informe en una sola ocasión, ante representantes de los tres órganos del poder de la Federación, entregándoseles a éstos los ejemplares del informe respectivo.

⁵⁰ Los presidentes de la CNDH han sido: Dr. Jorge Carpizo, período: del 6 de junio de 1990 al 4 de enero de 1993; Lic. Jorge Madrazo, período: del 14 de enero de 1993 al 26 de noviembre de 1996; Dra. Mireille Roccatti, período del 8 de enero de 1997 al 13 de noviembre de 1999; Dr. José Luis Soberanes Fernández, período 16 de noviembre de 1999 a la fecha.

3.1.3. Objeto de la CNDH.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos en el orden jurídico mexicano;⁵¹ que son los que se encuentran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las constituciones locales.

Así pues, dado que se trata de la protección de todos los derechos humanos incorporados en el ordenamiento jurídico mexicano, no cabe duda de que deben considerarse incluidos dentro de este ámbito de protección los derechos establecidos en los tratados internacionales que han sido incorporados al derecho interno en los términos del artículo 133 constitucional, es decir, los ratificados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, o sea, los “derechos nacionales de fuente internacional.”

3.3. Competencia de la CNDH.

Se tiene competencia cuando alguien se encuentra facultado o habilitado para realizar ciertos actos determinados por el orden jurídico. Si esta persona no se encuentra facultada o habilitada, dichos actos no tendrán ningún valor. La competencia es clasificada generalmente en la doctrina de la siguiente manera: por materia (por ejemplo, una Junta de Conciliación y Arbitraje tiene competencia para conocer asuntos laborales); por grado una Sala conoce en segunda instancia lo que conoció en primera un juez de lo ordinario); por cuantía (determinados asuntos implicarían órganos especiales de acuerdo a la medición cuantitativa económica del mismo, así podemos diferenciar las competencias de un juez de paz o de un juez de lo mercantil.

La competencia de la CNDH se encuentran regulada en el artículo 3° de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ya que en su

⁵¹ Véase artículo 2 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 1° de su Reglamento Interno.

primer párrafo dicho articulado inicia precisando que la Comisión Nacional tendrá competencia en todo el territorio nacional, determinando posteriormente la materia sobre las que el ombudsman será competente y en las que puede pronunciarse legalmente, por lo que se determina que será competente para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

El mencionado artículo 3° de la Ley de la CNDH, en su segundo párrafo, plantea los casos de una posible concurrencia, es decir, cuando en un mismo hecho estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación, como de las entidades federativas, o municipios, la competencia se surtirá a favor de la Comisión Nacional.

En el tercer párrafo del referido artículo se establece la hipótesis de que tratándose de presuntas violaciones a los derechos humanos en que los hechos se imputen exclusivamente a autoridades o servidores públicos de las entidades federativas o municipios, en un principio conocerán los organismos de protección de los derechos humanos locales, salvo los casos en que la CNDH ejerza su facultad de atracción, la cual se encuentra regulada en el artículo 60 de la Ley de la CNDH.

Finalmente en el párrafo cuarto se precisa la competencia en razón de grado al disponer que corresponderá conocer a la Comisión Nacional, tanto de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas, es decir, de las Comisiones Estatales de los Derechos Humanos, a que se refiere el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como de los asuntos de no aceptación de sus recomendaciones por parte de las autoridades, o por el deficiente cumplimiento de éstas.

El artículo 7º, de la Ley de la CNDH señala los supuestos específicos en que este Organismo Nacional no tiene competencia para intervenir.

Artículo 7o. La Comisión Nacional no podrá conocer de los asuntos relativos a:

- I. Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales;
- II. Resoluciones de carácter jurisdiccional;
- III. Conflictos de carácter laboral; y
- IV. Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

-De acuerdo a la fracción I, del artículo 7º. de la Ley de la CNDH, no podrá conocer de asuntos electorales, entendiéndose éstos como aquellos referidos al sistema de selección y nombramiento de los representantes populares, que tendrán un encargo, por cierto período, en la administración pública, tanto a nivel federal estatal, municipal o del Distrito Federal; asimismo, como "autoridades electorales" debe entenderse al Instituto Federal Electoral y sus homólogos en las Entidades Federativas, asimismo debe tomarse en cuenta la incorporación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al Poder Judicial de la Federación.⁵²

La CNDH no puede intervenir en los asuntos electorales, en lo referente a la organización, administración, calificación, desarrollo y vigilancia de los procesos comiciales, toda vez de que ello significaría para este Organismo Nacional, involucrarse en un proceso que lo llevaría indudablemente a una sobrepolitización y que implicaría de cierta forma, una pérdida de confianza en la institución, lo cual debilitaría su autoridad e imparcialidad, así como repercutiría en que el trabajo básico y técnico que ha desarrollado la Comisión en la protección a garantías a la vida, a la libertad y a la dignidad.

⁵² Véase artículos 94 y 99, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A fin de entender lo dispuesto en la fracción II del referido artículo 7º, de la Ley de la CNDH, primeramente se debe aclarar que se entiende por resoluciones de carácter jurisdiccional, por lo que el artículo 2º, fracción IX, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos al respecto señala:

Artículo 2.

Fracción IX

- a. Las sentencias o los laudos definitivos que concluyan la instancia;
- b. Las sentencias interlocutorias que se emitan durante el proceso;
- c. Los autos y acuerdos dictados por el juez o por el personal del juzgado o tribunal para cuya expedición se haya realizado una valoración y determinación jurídica o legal;
- d. Resoluciones análogas a las jurisdiccionales en materia administrativa: las señaladas en los incisos anteriores emitidas por tribunales que se encuentren fuera de los poderes judiciales, tanto de la Federación como de las entidades federativas.

Por resoluciones jurisdiccionales también se considerarán aquellas decisiones análogas a las sentencias o laudos definitivos que concluyan la instancia, las sentencias interlocutorias que se emitan durante el proceso y los autos y acuerdos dictados por un juez o por personal de un juzgado o tribunal, para cuya expedición se haya realizado una valoración y determinación jurídica o legal, todos ellos en materia administrativa. Estas resoluciones se refieren a aquellas que se pueden dictar durante un proceso administrativo o juicio contencioso administrativo, es decir, aquel en el cual un litigio es planteado ante un órgano jurisdiccional del Poder Ejecutivo (por ejemplo, los tribunales contencioso administrativos) y en el cual una de las partes litigantes es la propia administración pública.

En resumen la CNDH no debe ni puede intervenir en los casos de sentencias definitivas y en los asuntos jurisdiccionales de fondo. Demostrando con ello su naturaleza de Ombudsman, ya si tuviera capacidad para revisar las sentencias o para intervenir en los asuntos jurisdiccionales de fondo, se convertiría en un tribunal de instancia, lo cual vendría a quebrantar por completo el orden jurídico mexicano, motivo por el que la Comisión Nacional no puede suplir o sustituir en modo alguno a los órganos encargados de la impartición de justicia en cualesquiera de sus respectivas jurisdicciones, además de que dicha Comisión Nacional no solamente no puede conocer de asuntos con sentencias que no admiten ningún otro recurso, sino que tampoco deberá valorar la parte fundamental del desarrollo jurisdiccional, razón por la que la CNDH por ejemplo, no cuestionara la forma como un juez ha valorado las pruebas, ni si es correcta o incorrecta la pena que ha impuesto éste en una sentencia.

La fracción III, del Artículo 7o. La Ley de la CNDH, señala que la Comisión Nacional no podrá conocer de conflictos de carácter laboral, por lo que el artículo 2º, fracción X, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos establece que se entiende por conflictos laborales.

Artículo 2º.

fracción X,

Asuntos laborales: los suscitados entre uno o varios patrones y uno o más trabajadores, incluso cuando el patrón sea una autoridad o dependencia federal, estatal o municipal, para efectos de lo dispuesto en el artículo 7o. fracción III de la Ley. No están comprendidos los actos u omisiones atribuibles a servidores públicos dentro del desahogo de los procedimientos sustanciados ante las autoridades administrativas del ámbito laboral.

“La razón principal por la cual la CNDH no puede conocer de asuntos laborales es que tratan sobre controversias suscitadas entre

particulares, asumiendo con tal calidad al Estado cuando actúa como parte, pues en sentido estricto es un patrón. Sin embargo, nos parece un argumento más adecuado, para justificar la incompetencia, el que se refiere a las cuestiones jurisdiccionales, es decir, la CNDH no podrá conocer de conflictos del trabajo en tanto que las decisiones dictadas con motivo de los mismos constituyen resoluciones jurisdiccionales, pues la función que realizan tanto las Juntas como los Tribunales de conciliación y arbitraje es dirimir controversias mediante la aplicación de una ley general a un caso concreto, precisamente por ser autoridades investidas por el poder soberano del Estado para hacerlo. En este sentido, aquellos litigios de patronos entre sí y de trabajadores entre ellos mismos no podrán ser objeto del conocimiento de la CNDH, pues las decisiones que puedan tomarse con relación a ellos son de carácter jurisdiccional, en tanto que las autoridades competentes para solucionarlos tienen esa misma naturaleza. Sin embargo, sí puede conocer de la conducta administrativa de estas autoridades.”⁵³

Se puede decir que los conflictos laborales son controversias entre particulares, es decir, son aquellas que se presentan entre trabajadores, entre patronos, o entre ambos, con motivo del nacimiento, modificación o cumplimiento de las relaciones individuales o colectivas del trabajo; motivo por el que no se da la posibilidad de que una autoridad o un servidor público atente contra los Derechos Humanos de alguna de las partes en litigio, por lo que de conocer la CNDH de dichos conflictos laborales significaría que ésta duplicaría o sustituiría las funciones propias de las juntas de conciliación y arbitraje.

Por último el artículo 7º. en su fracción IV, de la Ley de la CNDH, señala que la CNDH, no podrá conocer de consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

⁵³ FIX-ZAMUDIO, Héctor, et al., Derecho constitucional mexicano y comparado, 2ª. ed., Porrúa, México, 2001. p. 474.

La CNDH solamente tiene competencia para conocer de quejas y no para emitir opiniones aisladas, es decir dicho organismo no debe pronunciarse sobre temas que le corresponde interpretar al Poder Judicial Federal, pues según el artículo 94, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ésta es una facultad exclusivamente judicial, por lo que la Comisión Nacional debe de abstenerse de desahogar consultas planteadas por autoridades, grupos sociales o particulares, sobre la interpretación y alcance de los derechos fundamentales, pues no se trata de un organismo judicial.

3.4. Atribuciones de la CNDH.

Entre sus principales atribuciones de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 6,º de la Ley de la CNDH, a la letra se señalan las siguientes:

Artículo 6.

1. Recibir quejas de presuntas violaciones a Derechos Humanos;
2. Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de Derechos Humanos por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal o cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;
3. Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias, 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;

4. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de Derechos Humanos de las Entidades Federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución Política;
5. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de Derechos Humanos a que se refiere el punto anterior, y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta ley;
6. Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita;
7. Impulsar la observancia de los Derechos Humanos en el país;
8. Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que, a juicio de la Comisión Nacional, redunden en una mejor protección de los Derechos Humanos;
9. Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e Internacional;
10. Expedir su Reglamento Interno;
11. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de Derechos Humanos;
12. Supervisar el respeto a los Derechos Humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país;
13. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados,

convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de Derechos Humanos;

14. Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de Derechos Humanos;

14 Bis. La observancia del seguimiento, evaluación y monitoreo, en materia de igualdad entre mujeres y hombres.

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

Las atribuciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se podrían dividir en dos, las que se tienen para atender su organización y funcionamiento, es decir al interior del organismo y las que se pueden ejercer para brindar servicio a la sociedad, al exterior de éste, que son las de conocer, investigar, emitir resoluciones sobre presuntas violaciones a Derechos Humanos, sea en forma de conclusión, amigable conciliación o recomendación, así como el propiciar el estudio, enseñanza, divulgación y respeto de los derechos humanos.

3.5. Procedimiento de queja ante la CNDH.

La presentación de queja ante la CNDH, es el acto jurídico para acceder al medio de defensa no jurisdiccional de protección a los derechos humanos en México, a fin de que dicha Comisión Nacional tenga conocimiento de presuntas violaciones a los derechos humanos con el fin de que ésta, en su caso, mediante el procedimiento establecido en su Ley, se investiguen los hechos y a los servidores públicos involucrados, a efecto de que se determine si realmente fueron cometidas o no las referidas violaciones.

La actividad realizada por la CNDH es de carácter gratuito, las personas que decidan acudir a la Comisión Nacional a iniciar un procedimiento, deberán ser informadas explícitamente de tal circunstancia, además de que si éstas deciden contar con la asistencia de un abogado o

representante profesional, se les indicara que ello no es necesario, en razón de los servicios gratuitos que proporciona esta Institución, lo anterior de acuerdo a lo señalado en el artículo 77 del Reglamento Interno de la CNDH.

Asimismo, cabe hacer mención que las quejas y denuncias presentadas ante la CNDH, así como las resoluciones y recomendaciones formuladas por ésta, no afectan el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes; por lo tanto, no suspenden ni interrumpen su plazos preclusivos, de prescripción o caducidad, lo cual deberá ser señalado en el acuerdo de admisión de instancia correspondiente, lo anterior según lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley de la CNDH.

3.5.1. Principios rectores de la tramitación.

Los principios que rigen al procedimiento de queja ante la CNDH son de inmediatez, concentración y rapidez de acuerdo a lo establecido en el artículo 4, primer párrafo, de la Ley de la CNDH, que a la letra expresa:

Artículo 4.

“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 procurara, en la medida de los posible, el contacto directo con los quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.”

Los procedimientos que se sigan ante la CNDH debe ser flexibles y menos formalistas para el quejoso, siendo éstos breves y sencillos, ya que la investigación de la conculcación de algún derecho fundamental de la persona, no puede admitir dilación alguna, por lo que se debe dar una

solución con urgencia a las quejas, así como un trato sensible y particular a éstas.

Con el principio de inmediatez se busca que en la CNDH exista un acceso directo de las personas violentadas en sus Derechos Humanos, por cualquier medio de comunicación, con ratificación posterior; asimismo, el artículo 29 de la Ley de la CNDH, contempla la posibilidad de que se presente queja de forma oral cuando los quejoso no sepan escribir o sean menores de edad.

Se entiende como principio de concentración el desarrollo conjunto o sucesivo de las actuaciones o actividades que integran el procedimiento y en cuanto al principio de rapidez es sinónimo de celeridad, por lo que la necesidad de una tutela pronta de los Derechos Humanos, es evidente ya que pueden ser violentados los valores como la vida, la libertad, la seguridad y la autonomía, por lo que ambos principios tienen como finalidad configurar un procedimiento ágil y eficaz para determinar la existencia, o no, de vulneraciones a los derechos humanos, en su caso, la protección y reparación de éstos.

3.5.2. Legitimación.

La legitimación prevista en el artículo 25, de la Ley de la CNDH, para la presentación del escrito de queja es extensa, ya que se autoriza a tales efectos a:

Artículo 25.

1. Cualquier persona que conozca de la presunta violación a derechos humanos, sea o no la directamente afectada por el hecho o por medio de un representante, lo cual permite a la persona afectada en sus Derechos Humanos hacer uso de este derecho a través de una persona de su confianza para hacer del conocimiento a la CNDH la conculcación de los derechos del que fue objeto.

2. Familiares o parientes.
 3. Terceras personas que tengan conocimiento de la presunta violación.
 4. Menores de edad, que aunque no están provistos de la credibilidad para ser actores de la protección de garantías ante procedimientos jurisdiccionales o de otra índole, éstos son receptores de situaciones en las que se violan derechos humanos.
- ONG'S u organismos no gubernamentales legalmente constituidas, entendiéndose como tales las descritas en el artículo 87 del Reglamento Interno de la CNDH.
5. La propia CNDH, de oficio, siguiendo el mismo trámite que si se hubiese presentado por mediación de parte, sólo que para que inste de oficio, es necesario que así lo acuerde el Presidente de la CNDH o a propuesta de los Visitadores generales, según se establece en el artículo 89 de la Ley de la CNDH.

“La legitimación es la cualidad de un sujeto jurídico que consiste en hallarse, dentro de una situación jurídica determinada, en la posición que fundamenta, según el derecho, el reconocimiento justamente a su pretensión que ejercita o la exigencia, precisamente respecto de él, del contenido de una pretensión.”⁵⁴ Es así que la legitimación para presentar una queja de acuerdo al artículo en comento es la llave de entrada de la protección de los Derechos Humanos por parte de la CNDH.

3.5.3. Plazos.

El artículo 26 de la Ley de la CNDH fundamenta el plazo preclusivo de un año a partir de que se hubiese iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios, o de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos, para acudir a esta Institución. Esta regla tiene su excepción,

⁵⁴ DE LA OLIVA SANTOS, Andrés, Derecho Procesal. El proceso de declaración, editorial Ramón Areces, Madrid, 2000, p. 127.

pues el mismo artículo señala que, en casos excepcionales y tratándose de infracciones graves a los derechos humanos, la CNDH podrá ampliar dicho plazo mediante una resolución razonada. No contará plazo alguno cuando se trate de hechos que por su gravedad puedan ser considerados violaciones de lesa humanidad.

El plazo de un año representa la manifestación del principio de prescripción que rige el sistema jurídico mexicano, como lo es el de limitar temporalmente la posibilidad de ejercer un derecho, en este caso, el de presentar una queja ante la Comisión Nacional, por lo que quien no ejerce en ese plazo su derecho a quejarse, ésta renunciando tácitamente al mismo, y de esta manera consintiendo los hechos violatorios a sus Derechos Humanos.

En cuanto a las excepciones fijadas al plazo de un año para presentar la queja, son las que se encuentran mencionadas en el artículo 88, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como son atentados a la vida, tortura, y desaparición forzada y todas las demás violaciones de lesa humanidad o cuando las anteriores infracciones atenten en contra de una comunidad o grupo social en su conjunto.

3.5.4. Admisión.

En la Ley de la CNDH, expresamente no regula la admisión de la queja, sin embargo, el artículo el artículo 33 señala que cuando la instancia sea inadmisibile por ser manifiestamente improcedente o infundada, será rechazada de inmediato. De igual forma, se señala que cuando la queja 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.

3.5.5. Tramitación de la queja.

La queja presentada ante la CNDH deberá de formularse por escrito; permitiéndose que en casos urgentes se pueda formular ésta por cualquier medio de comunicación electrónica.⁵⁵

Se debe distinguir siempre entre lo que es un quejoso y lo que es un agraviado: agraviado es aquella persona en contra de quien se comete un acto en el que se presume una violación a sus Derechos Humanos, mientras que quejoso es la persona que en representación de otra que ha sido afectada en sus garantías, acude a la Comisión Nacional a denunciar ese acto violatorio.

El artículo 80 del Reglamento Interno de la CNDH, detalla los requisitos de los escritos de queja, los cuales deberán presentarse mediante escrito con firma y huella digital del interesado, que contenga como datos mínimos de identificación, el nombre, los apellidos el domicilio y, en su caso, un número telefónico de la persona que presuntamente ha sido o está siendo afectada en sus derechos humanos y de la persona que presente la queja, así como una relación concisa o breve de los hechos y datos que permitan identificar a las autoridades o servidores públicos presuntamente responsables

En cuanto a los caso urgentes se tiene la previsión de que se podrá admitir una queja no escrita que se formule por cualquier medio de comunicación electrónica, inclusive por teléfono, por lo que en esos supuestos únicamente se requerirá contar con los datos mínimos de identificación antes mencionados y se levantara acta circunstanciada de la queja por parte del servidor público adscrito a la CNDH que la reciba, haciéndosele de su conocimiento al quejoso que deberá ratificar ésta.

La ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos prohíbe la admisión de comunicaciones anónimas, por lo que toda queja o reclamación

⁵⁵ Véase artículo 27, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

deberá de ratificarse dentro de los tres días siguientes a su presentación, si el quejoso no se identifica y la suscribe en un primer momento, lo cual se encuentra establecido en el artículo 27 de dicha Ley.

El artículo 81 del Reglamento Interno de la CNDH, detalla de forma precisa la idea de la comunicación anónima como la queja que no esté firmada, no tenga huella digital o no cuente con los datos de identificación del quejoso, por lo que ante cualquiera de estas omisiones se le hará saber al quejoso para que ratifique la queja dentro de los tres días siguientes a su presentación, contados a partir del momento en que el quejoso reciba la comunicación de la CNDH de que debe subsanar tales omisiones.

En primer término la comunicación al quejoso se hará vía telefónica, en cuyo caso se levantará el acta circunstanciada por parte del servidor público de la CNDH que realizó el requerimiento telefónico y si no se cuenta con el número telefónico, el requerimiento para ratificar la queja se hará por cualquier otro medio de comunicación como correo certificado, telegrama telefax o correo electrónico, por lo que el término de los tres días deberá contarse a partir del correspondiente acuse de recepción o del momento en que se tenga la certeza de que el quejoso recibió el requerimiento para ratificar la queja.

De no ratificarse la queja en el plazo establecido en el artículo 81 del Reglamento Interno de la CNDH, se tendrá por no presentado el escrito de queja, razón por la que ésta se remitirá inmediatamente al archivo de control, así como por carecer de domicilio, teléfono o cualquier dato suficiente para la localización del quejoso, de acuerdo a lo señalado en el artículo 82 del citado Reglamento Interno, lo anterior no impedirá que la CNDH discrecionalmente determine investigar de oficio el motivo de la inconformidad, si a su juicio considera graves los hechos presuntamente violatorios;⁵⁶ esto tampoco será impedimento para que el quejoso vuelva a presentar la queja con los requisitos de identificación confirmados y se admita la instancia respectiva.

⁵⁶ Véase artículo 83, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En los casos en que los quejosos o denunciados se encuentren recluidos en un centro de detención o reclusorio los escritos de queja deberán ser remitidos sin demora alguna por los encargados de éstos, o bien dicho escrito podrá entregarse directamente a los visitadores generales o adjuntos, lo cual se encuentra señalado en el artículo 27, segundo párrafo de la Ley de la CNDH; asimismo, el artículo 92 de su Reglamento Interno garantiza que la correspondencia que los internos de cualquier centro de reclusión envíen a la CNDH no podrá ser objeto de censura de ningún tipo y será remitida sin demora por los encargados de los centros correspondientes, así como está prohibida la escucha, interferencia o fijación en algún medio material de las conversaciones entre los servidores públicos adscritos a la Comisión Nacional y de los internos de algún centro de reclusión, ya sea de adultos o de menores.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuenta con facilidades para presentar una queja, indicando en su artículo 28 de su Ley, que designará personal de guardia para recibir y atender las reclamaciones o quejas urgentes a cualquier hora del día y de la noche. Así como el artículo 29 de dicho ordenamiento en la presentación de las quejas: pone a disposición de los reclamantes formularios que faciliten el trámite; orientar a los comparecientes sobre el contenido de su queja o reclamación; presentación oral de las quejas, cuando los comparecientes no puedan escribir o sean menores de edad, y cuando se traten de personas que no hablen o entiendan correctamente el idioma español, se les proporcionará gratuitamente un traductor.

3.5.6. La calificación de la queja.

La calificación del escrito de queja, no se encuentra regulada en la Ley de la CNDH, sin embargo, ésta cuenta con un capítulo específico en su Reglamento Interno, siendo de los numerales 94 al 103.

Una vez recibido el escrito de queja y se haya acusado recibo, la Dirección General de Quejas y Denuncias, lo turnará de inmediato a la Visitaduría General,⁵⁷ y a su vez la coordinación de procedimientos internos de ésta lo turnará a la dirección de área correspondiente en un plazo máximo de tres días hábiles, lapso en el que la citada Dirección hará saber al director general de visitaduría la propuesta de calificación que proceda y el visitador adjunto encargado del trámite del escrito.⁵⁸

La propuesta de calificación del escrito de queja podrá ser:⁵⁹

a) Presunta violación de los derechos humanos.

Una vez aceptada y firmada la propuesta como presunta violación por el Director General correspondiente, se enviará al quejoso el acuerdo de admisión de la instancia, en el que se le informará sobre el resultado de la calificación, así como el número de expediente que se le asignó a ésta y el visitador adjunto encargado del expediente y su teléfono.⁶⁰

b) Orientación directa.

Cuando la instancia sea inadmisibles por ser manifiestamente improcedente o infundada, se brindara la orientación respectiva al reclamante.⁶¹

c) Remisión.

Cuando la comisión Nacional de los Derechos Humanos, reciba un escrito de queja por presuntas violaciones a los derechos humanos, que sea de la competencia de los organismos especializados como son: las procuradurías Agraria, Federal del Consumidor, Federal de Protección al Ambiente, Federal de la Defensa del Trabajo o de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, Comisión Nacional de Arbitraje Médico, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, Consejo

⁵⁷ Véase artículo 94 del Reglamento Interno de la CNDH.

⁵⁸ Véase artículo 95 del Reglamento Interno de la CNDH.

⁵⁹ Véase artículo 96 del Reglamento Interno de la CNDH.

⁶⁰ Véase artículo 97 del Reglamento Interno de la CNDH.

⁶¹ Véase artículo 33 de la Ley de la CNDH.

Nacional para Prevenir la Discriminación, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, lo turnará de inmediato para su atención y trámite, a fin de que de acuerdo a las atribuciones que tienen conferidas dichos organismo especializados resuelvan lo que en derecho corresponda, razón por la que se le notificará al quejoso sobre la remisión de su queja, pero no se admitirá la instancia.⁶²

De igual forma, se remitirán los escritos de queja a las Comisiones Estatales de los Derechos Humanos, cuando en los hechos que se hagan valer intervengan exclusivamente autoridades o servidores públicos de carácter estatal o municipal, de acuerdo a lo señalado en los artículos 3º, párrafo tercero, 6º, fracción II, inciso a), de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en relación con el 2º, fracción VI, y 9, de su Reglamento Interno.

d) No competencia de la Comisión Nacional para conocer del escrito de queja.

El Visitador General enviará al quejoso un escrito explicándole con claridad la causa de incompetencia y sus fundamentos constitucionales, legales y reglamentarios, a fin de que el quejoso tenga la claridad del porque no se admitió la instancia.

Las causas de incompetencia de la CNDH son las señaladas en el artículo 7 de la Ley de la CNDH: actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales, resoluciones de carácter jurisdiccional, conflictos de carácter laboral y consultas formuladas por autoridades, grupos o particulares sobre de las disposiciones constitucionales y legales.

e) Incompetencia de la CNDH con la necesidad de realizar orientación jurídica: cuando no se desprenda hecho presuntamente violatorio y la Comisión Nacional no sea competente, pero exista la posibilidad de orientar jurídicamente al quejoso sobre las causas del problema y las

⁶² Véase artículo 12 del Reglamento Interno de la CNDH.

posibles soluciones de éste, indicando el nombre de la dependencia pública que deba de atender al quejoso.

f) Acuerdo de calificación pendiente.

Cuando el escrito de queja no reúna los requisitos legales o sea confusa: el visitador adjunto encargado de la integración y tramitación del expediente, solicitará la aclaración pertinente de dicho escrito al quejoso a fin de que sea subsanada la omisión,⁶³ así como, en su caso, solicitará la información respectiva a las autoridades, haciéndose llegar de las pruebas y se practicarán las que sean indispensables para resolver la queja.

3.5.7. Conciliación.

Una de las finalidades primordiales de la actividad de la CNDH es resolver las vulneraciones a los derechos humanos de una forma expedita, por lo que una vez admitida la queja, se procura primeramente la conciliación entre el quejoso y las autoridades, por lo que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley de la CNDH, el presidente o los visitadores generales o adjuntos y, en su caso, el personal técnico y profesional, se pondrán en contacto inmediato con la autoridad señalada como presunta responsable de la violación de derechos humanos, a fin de lograrse una conciliación, siempre dentro del respeto de los derechos humanos que se consideren conculcados, a fin de llegar a una solución inmediata de la inconformidad.⁶⁴

3.5.8. Investigación.

De no lograrse la conciliación, después de haberse admitido la instancia, conforme al artículo 34 de la Ley CNDH, se requerirá a las autoridades señaladas como presuntas responsables que rindan un informe sobre los actos, omisiones o resoluciones que se les atribuyan en los hechos de la queja, el cual deberá de presentarse a esta Comisión Nacional dentro

⁶³ Véase artículo 91 del Reglamento Interno de la CNDH.

⁶⁴ Esto esta relacionado con los artículos 119, 120, 121, 122, 123, y 124 del Reglamento Interno de la CNDH.

del plazo máximo de 15 días naturales y por los medios que sean convenientes, de acuerdo con el caso, utilizando cualquier medio de comunicación electrónica e inclusive que dicho plazo podrá ser reducido.

La calificación de la “urgencia”, para disminuir el plazo para la rendición del informe, la realizarán exclusivamente el presidente de la Comisión Nacional o los visitadores generales previo acuerdo con éste, y en el correspondiente oficio en el que se solicite la información se razonarán someramente los motivos de la urgencia.⁶⁵

De acuerdo con el artículo 38 de la Ley de la CNDH, en el informe que deberán rendir las autoridades presuntas responsables, se deberá hacer constar los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones impugnados, si efectivamente éstos existieron, así como los elementos de información que consideren necesarios para la documentación del asunto. En los casos en que no se rinda el informe o de la documentación que lo apoye, así como cuando exista retraso injustificado en su presentación, además de la responsabilidad respectiva, tendrá el efecto de que con relación al trámite de la queja se tengan por ciertos los hechos materia de la misma, salvo prueba en contrario, por lo que el silencio por parte de la autoridad pública tendrá la peculiaridad de que se consideren afirmativos los hechos que hace valer el quejoso.

Cuando la autoridad no rinda la información solicitada por la CNDH, o lo obsequie de informa incompleta, la Comisión Nacional la podrá requerir hasta por dos ocasiones, con un lapso de tiempo entre ellas de 15 días, por lo que en ausencia de respuesta el Visitador General podrá disponer que algún visitador adjunto para que acuda a la oficina de la autoridad para hacer la investigación respectiva. Si del resultado de la investigación se acredita la violación a los derechos humanos, la consecuencia inmediata será una recomendación en la que se precise la falta de rendición del informe a cargo de la autoridad, lo cual excluye la posibilidad de amigable conciliación ni

⁶⁵ Véase artículo 104 del Reglamento Interno de la CNDH.

operará la prueba en contrario, lo cual se encuentra señalado en el artículo 113 del Reglamento Interno de la CNDH.

A fin de que no se obstaculice la labor de la CNDH y se obligue a los servidores públicos a rendir los informes y proporcionar la documentación, la Comisión Nacional se apoya en normas como por ejemplo la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya que en su artículo 8, fracción XIX, dispone:

Artículo 8. Todo servidor público tendrá la siguientes obligaciones:

XIX. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos.

Asimismo, el artículo 13, párrafo quinto, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, considera infracción grave el incumplimiento de la obligación prevista en la fracción XIX del artículo 8 de la Ley en comento.

Por lo que hace al código penal, tenemos el caso del delito de ejercicio indebido de servicio público, en el caso de que el servidor público “por sí por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión” (fracción IV del artículo 214 del Código Penal Federal).

Las pruebas que se presenten, tanto por los quejosos y/o agraviados, así como por las autoridades, o bien que la Comisión Nacional requiera y recabe de oficio, serán valoradas en su conjunto por el Visitador General, según lo dispuesto en el artículo 41, de la Ley de la CNDH, de acuerdo con los principios de la lógica y de la experiencia, y en su caso de la

legalidad, a fin de que puedan producir convicción sobre los hechos materia de la queja.

Cabe precisar que la Comisión Nacional podrá dictar acuerdos de trámite, que serán obligatorios para las autoridades y servidores públicos para que comparezcan o aporten información o documentación (de acuerdo con lo establecido en el artículo 43, LCNDH). Su incumplimiento acarreará las responsabilidades penales y administrativas, así como las sanciones que establece la Ley de la CNDH en su título IV, capítulo II de las responsabilidades de las autoridades y servidores públicos.

La CNDH deberá poner en conocimiento de las autoridades superiores competentes, los actos u omisiones en que incurran autoridades y servidores públicos, durante y con motivo de la investigación que ésta realiza, para efectos de la aplicación de las sanciones administrativas que daban imponerse; la autoridad superior deberá informar a la Comisión Nacional sobre las medidas o sanciones disciplinarias impuestas, además de las denuncias sobre los delitos y faltas administrativas en que puedan incurrir las autoridades y servidores públicos en el curso de las investigaciones seguidas por la CNDH, podrá solicitar la amonestación pública o privada, según el caso, al titular de la dependencia pública de que se trate (artículos 72 y 73 de la Ley de la CNDH).

En relación a lo señalado en el párrafo anterior, el artículo 114 del Reglamento Interno de la CNDH prevé que si la autoridad deja de dar respuesta a los requerimientos de información de la CNDH, el caso será turnado al órgano interno de control respectivo, a fin de que, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se instaure el procedimiento administrativo que corresponda y se impongan las sanciones que resulten aplicables.

Cuando, en su caso, la autoridad presunta responsable rinde su informe, es posible que la CNDH dé a conocer su contenido al quejoso, en los siguientes supuestos:

- En aquellos casos en que exista una contradicción evidente en lo manifestado por el propio quejoso y la información de la autoridad;
- En caso de que la autoridad pida al quejoso se presente para resarcirle la presunta violación; y
- En todos los demás en que a juicio del Visitador General de la CNDH se haga necesario que el quejoso conozca el contenido de la respuesta.

Al darse los citados supuestos se concederá al quejoso un plazo de 30 días contados a partir del acuse de recibo, para que manifieste lo que a su derecho convenga, de no hacerlo en dicho plazo, se ordenará el envío del expediente al archivo, siempre y cuando resulte evidente que la autoridad se ha conducido con verdad y no se cuente con evidencias que permitan acreditar lo contrario, lo anterior de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 107 del Reglamento Interno de la CNDH.

3.6. Medidas Cautelares.

En el artículo 40 de la Ley de la CNDH, otorga al Visitador General que tiene a su cargo la tramitación de la queja o reclamación, la facultad de solicitar a las autoridades competentes, que tomen todas las medidas precautorias o cautelares para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como pedir su modificación cuando cambien las situaciones que les dieron origen, clasificándose dichas medidas cautelares como a) de conservación o b) restitutorias, según lo requiera la naturaleza del asunto.

Las medidas precautorias o cautelares, en este caso, persiguen evitar la consumación irreparable de las violaciones a los Derechos Humanos, o la producción de daños de difícil reparación a los agraviados; es decir, su naturaleza es de conservación o restitución, en cuanto al primer efecto, el cual presupone la existencia de un riesgo, por lo tanto busca que la

autoridad, a través de su órgano competente, tome las acciones que le permitan al agraviado continuar en el goce y disfrute con plenitud de sus derechos, y en cuanto al segundo, cabe decir que le antecede un acto violatorio ejecutado. Con esta Institución se pretende restituirle al quejoso sus derechos fundamentales restringidos. Sin embargo, la autoridad requerida deberá, bajo su estricta responsabilidad, desplegar todas las acciones tendentes a asegurar y evitar la consumación parcial o total del acto de violación a los Derechos Humanos.

3.7. Causas de la conclusión de los expedientes de queja.

El reglamento Interno de la CNDH, establece las causas de conclusión de los expedientes de queja, toda vez que en el artículo 125 señala que:

Artículo 125. Los expedientes de queja podrán ser concluidos por las siguientes causas:

- I. Por no competencia de la Comisión nacional para conocer de la queja planteada;
- II. Por no tratarse de violaciones a derechos humanos, en cuyo caso se dará orientación jurídica al quejoso;
- III. Por haberse dictado la recomendación correspondiente;
- 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 acuerdo de acumulación de expedientes;
- VIII. Por no existir materia para seguir conociendo del expediente de queja; y
- IX. Por haberse solucionado el expediente de queja mediante los procedimientos de conciliación o durante el trámite respectivo.

3.8. Procedimiento de conciliación.

Con la conciliación se trata de lograr una solución pronta para el agraviado afectado con actos de autoridad, que evita el trámite de la investigación y procura avenir a las partes en conflicto, en muchos casos ésta no se da, pues solo cabe en aquellos supuestos en que la presunta violación no se refiera al derecho a la vida, tortura, integridad física o psíquica, desaparición forzada u otras de calificación graves.

El procedimiento de conciliación entre la autoridad y el quejoso se lleva a cabo mediante un escrito de propuesta de conciliación, elaborado por el visitador adjunto y presentado por el Visitador General, a la autoridad presunta responsable, siendo un requisito prescindible escuchar al quejoso (artículo 36 de la Ley de la CNDH, en relación con los artículos 119 a 124 de su Reglamento Interno).

La autoridad pública dispondrá de 15 días para responder el escrito de conciliación, aceptando o no las propuestas de conciliación contenidas en dicho escrito, por lo que de ser aceptadas éstas en 90 días tendrá que haber dado cumplimiento total a dichas propuestas a las que se obligó; en caso contrario, el quejoso lo notificara a la CNDH, y se reabrirá el expediente de queja correspondiente en un plazo de 72 horas.

En caso de que la autoridad presunta responsable no acepte el escrito de propuesta de conciliación, la consecuencia inmediata será la elaboración del proyecto de recomendación correspondiente. (artículo 123 del Reglamento Interno de la CNDH).

3.9. Recomendaciones.

En los casos en que no fue posible llegar a una solución amistosa durante la tramitación del expediente de queja, el procedimiento culmina con la emisión de una recomendación.

Carlos F. Natarén Nandayapa describe a las recomendaciones “como requerimientos públicos que se dirigen a las autoridades a las que imputan violaciones a los derechos de los quejosos o reclamantes, para que dichas autoridades tomen las medidas concretas para restablecer a los afectados en sus derechos fundamentales, y si procede, para que realicen la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.”⁶⁶

De acuerdo a lo señalado en los artículos 44 y 46 de la Ley de la CNDH, una recomendación será la resolución dictada al termino del procedimiento de investigación que determina que la queja es fundada, al advertirse que efectivamente los actos u omisiones de las autoridades señaladas como responsables afectan los derechos humanos del quejoso, “al haber incurrido en actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas o erróneas, o hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados durante un periodo que exceda notoriamente los plazos fijados por la leyes, además de que dicha 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 si misma anular, modificar o dejar sin efectos las resoluciones o actos contra los cuales se hubiesen presentado la queja o denuncia.

Al término de la investigación y reunidas las pruebas que acrediten la existencia de violaciones a derechos humanos, el visitador adjunto lo hará del conocimiento a su superior inmediato a fin de que se indicie la elaboración de la recomendación correspondiente (artículo 128 del Reglamento Interno) y preparará el proyecto de recomendación de acuerdo con los lineamientos que dicte el Visitador General, el director general de visitaduría o los respectivos directores de área y consultando los precedentes que sobre el casos análogos o similares haya resuelto la CNDH (artículo 129 del Reglamento Interno de la CNDH).

El proyecto de recomendación se presentará al visitador general respectivo de la CNDH, a fin de que éste elabore las observaciones y

⁶⁶ NATARÉN NANDAYAPA, Carlos F., op. cit., p. 138.

consideraciones pertinentes, por lo que cuando las modificaciones hayan sido incorporadas al texto del proyecto, el visitador general lo someterá para su análisis y discusión al Colegio de Visitadores y, una vez atendidas las observaciones formuladas, se pondrá a consideración del presidente de la Comisión Nacional. (artículo 130 del Reglamento Interno de la CNDH), quien previo estudio, aprobará y suscribirá la recomendación, aún cuando puede hacerle modificaciones y observaciones. (artículo 131 del Reglamento Interno de la CNDH)

Características de las recomendaciones.

Del artículo 46 de la Ley de la CNDH, se desprende que las recomendaciones son:

a) Públicas: Se hará del conocimiento de la sociedad, mediante la publicación de las recomendaciones en la Gaceta, boletín de prensa y en la pagina de Internet de la Comisión Nacional los casos de violación a derechos humanos y del modo de proceder de la autoridad que conculcó éstos.

El acceso principal a la opinión pública de las recomendaciones emitidas por la CNDH, será a través de “la Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, que es el órgano oficial de difusión de las actividades de la Comisión Nacional.⁶⁷ Es una publicación mensual y su contenido principal son el texto íntegro o la síntesis de las recomendaciones emitidas, la publicación de los documentos de no responsabilidad que se hayan formulado, así como la difusión de la información sobre los derechos humanos y la Comisión Nacional, síntesis de los informes anuales y especiales, etc. Como podemos apreciar, es muy importante este órgano de comunicación que tiene la Comisión.

b) No tendrá el carácter imperativo para la autoridad o servidor público a la que se dirige:

⁶⁷ Véase artículo 2, fracción IV del Reglamento Interno de la CNDH.

“La razón esencial de que las recomendaciones, como su misma denominación lo señala, carezcan de carácter imperativo, radica en la naturaleza misma de los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos, ya que se establecieron, en un principio, para la tutela de derechos e intereses legítimos de carácter administrativo y, posteriormente, también de manera esencial de los derechos humanos, de manera preventiva, con un fácil acceso y por medio de un procedimiento rápido y flexible, para reparar de manera inmediata las violaciones a los derechos de los administrados, sin las dilaciones y formalidades de los procesos jurisdiccionales, como un apoyo a los agobiados tribunales y sin la pretensión de sustituir a estos últimos en su función final y definitiva de la tutela de los propios derechos. Si de manera diferente se otorga a las recomendaciones de los citados organismos no jurisdiccionales de carácter imperativo, éstos se transformarían en verdaderos tribunales, que estarían sujetos a los lineamientos de los procesos judiciales, con lo cual se perderían los aspectos favorables de la solución preventiva y expedita de conflictos de naturaleza administrativa, que es lo que ha otorgado prestigio universal a los organismos que han seguido directa o indirectamente el modelo del *ombudsman*.”⁶⁸

Puede señalarse entonces que la diferencia principal entre una Recomendación y una sentencia, suponiendo que ambas se refieran a un conflicto sobre la conculcación a los Derechos Humanos, es que la sentencia, como acto emanado del Poder Judicial, esta sancionada con la coacción pública y la Recomendación no tiene ese carácter imperativo.

Cabe precisar que si una autoridad pública, no cumple con la recomendación formulada por la CNDH, no se le puede obligar por medio del uso de la fuerza o de la violencia, sino que el cumplimiento de ésta influye en mucho la *autoritas* que tiene la Comisión Nacional, es decir la autoridad moral y social de quien ocupa el cargo, toda vez que el presidente de la Comisión Nacional en turno deberá realizar un trabajo conciente,

⁶⁸ NATARÉN NANDAYAPA, Carlos F., op.cit., p. 136.

responsable y comprometido en materia de derechos humanos para ganar la confianza y credibilidad de la sociedad mexicana.

c) No podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia:

El procedimiento que se realiza ante la CNDH, es un sistema de defensa paralelo al que tiene acceso la persona a la que se le violó sus derechos humanos, no siendo sustitutorio del proceso judicial (juicio de garantías), siendo la intervención de la Comisión Nacional un vía extrajudicial.

Contenido de las recomendaciones.

El contenido de las Recomendaciones deberá ser claro para la comprensión de las autoridades a las que se dirige y de los propios quejosos, toda vez de que estas deberán responder al principio de concentración, además de evitar el excesivo formalismo, por lo que de acuerdo al artículo 132 del Reglamento Interno de la CNDH tendrán las siguientes características:

Artículo 132. (Contenido de las recomendaciones)

Los textos de las recomendaciones contendrán los siguientes elementos:

- I. Descripción de los hechos violatorios de derechos humanos;
- II. Enumeración de las evidencias que demuestran la violación a derechos humanos;
- III. Descripción de la situación jurídica generada por la violación a derechos humanos y del contexto en el que los hechos se presentaron;
- IV. Observaciones, análisis de evidencias, razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los que se soporte la

convicción sobre la violación de derechos humanos reclamada, y

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

Notificación de las recomendaciones.

Cuando la recomendación haya sido suscrita por el presidente de la CNDH, se notificará de inmediato a la autoridad o servidor público a la que vaya dirigida, a fin de que ésta tome las medidas necesarias para el cumplimiento de la misma. La recomendación se dará a conocer a la opinión pública varios días después de su notificación y cuando las acciones solicitadas en la recomendación no requieran de discreción para su cabal cumplimiento, éstas se podrán dar a conocer de inmediato a los medios de comunicación (artículo 133 del Reglamento Interno de la CNDH).

El artículo 135 del Reglamento Interno de la CNDH establece el deber de notificar por correo certificado la recomendación a los quejosos dentro de los siguientes seis días a aquel en que la misma fue firmada por el presidente de la Comisión Nacional, lo anterior a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 50 de la ley de la CNDH, en el sentido de notificar inmediatamente a los quejosos los resultados de la investigación.

Por lo que respecta a las autoridades se les notificará la recomendación y una vez recibida informará, dentro de los 15 días hábiles siguientes a su notificación, si la acepta. De no ser aceptada la recomendación la negativa se hará del conocimiento de la opinión pública, en caso contrario dicha autoridad dispondrá de otros quince días adicionales, para entregar las pruebas correspondientes de que ha cumplido

con la recomendación. Dicho plazo podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la recomendación así lo amerite.⁶⁹

La publicidad de las recomendaciones.

La divulgación de las recomendaciones y acuerdos de no responsabilidad es muy amplia, toda vez que el presidente de la CNDH debe publicar, en su totalidad o de forma resumida, dichos documentos, así como en casos excepcionales podrá determinar que los mismos sólo deban comunicarse a los interesados de acuerdo con las circunstancias del propio caso y cuando la naturaleza del caso lo requiera el titular de la Comisión Nacional podrá disponer que una recomendación no sea publicada.⁷⁰

La irrecurribilidad de las recomendaciones.

La recomendación formulada y emitida por la CNDH es irrecurrible, en virtud de que no procederá recurso alguno en contra de ella,⁷¹ la razón de dicha irrecurribilidad, se encuentra en la propia naturaleza de la Recomendación, ya que la autoridad puede o no aceptar la resolución emitida por una autoridad pública, pero no potestativa.

3.10. Clases de Recomendaciones.

Particulares o Específicas.

Las recomendaciones específicas se emiten respecto de casos concretos, por lo que sus sugerencias particulares son individualizadas, así como el carácter preventivo cuando se hacen señalamientos para evitar una práctica o vicio administrativo derivado de esos hechos.⁷²

⁶⁹ Véase artículo 46, segundo párrafo de la Ley de la CNDH y 136 de su Reglamento Interno.

⁷⁰ Véase artículo 51, de la Ley de la CNDH y 134 de su Reglamento Interno.

⁷¹ Véase artículo 47, de la Ley de la CNDH.

⁷² Véase artículo 49, de la Ley de la CNDH.

Generales.

Las recomendaciones generales son aquellas que se emiten a diversas autoridades del país, para promover cambios y modificaciones de disposiciones normativas y practicas administrativas propiciatorias de violaciones a los derechos humanos.⁷³

La elaboración de las recomendaciones generales será de forma semejante a las particulares, fundamentándose en los estudios realizados por las Visitadurías Generales, previo acuerdo del presidente de la CNDH, y el texto de éstas contendrán a) Antecedentes; b) Situación y fundamentación jurídica; c) Observaciones, y d) Recomendaciones.

Rasgos distintivos de las recomendaciones generales:

1. Antes de su emisión deberán ser conocidas por el Consejo Consultivo para su análisis y aprobación, mientras que las particulares se someterán a la consideración del Presidente de la Comisión Nacional.

2. No es requisito indispensable el que sean aceptadas por las autoridades públicas a las que van dirigidas, ya que dichas recomendaciones generales no requerirán aceptación por parte de éstas. Las recomendaciones particulares tienen un plazo de 15 días para ser aceptadas o no por parte de las autoridades.

3. Se publicaran en la Gaceta y en el Diario Oficial de la Federación.

4. El registro será de forma separada y la verificación de su cumplimiento se hará mediante la realización de estudios generales.

3.11. Documento o acuerdo de no responsabilidad.

Es el documento o acuerdo que se emite por parte de la CNDH, cuando una vez concluida la investigación y de los elementos de convicción

⁷³ Véase artículo 140, del Reglamento Interno de la CNDH.

que integran el expediente de queja no se acredita la existencia de violaciones a Derechos Humanos en detrimento del quejoso o agraviado.⁷⁴

El contenido de los documentos o acuerdos de no responsabilidad son los siguientes:⁷⁵

-Los antecedentes de los hechos que fueron alegados como violatorios de derechos humanos;

-La enumeración de las evidencias que demuestran la no violación de derechos humanos o la existencia de aquéllas en las que se soporta la violación;

-El análisis de las causas de no violación a derechos humanos, y

-Las conclusiones.

3.12. Procedimiento de inconformidad.

El artículo 102, apartado B, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone: que “la Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las Entidades Federativas.”

Se deduce de la lectura de este párrafo que la CNDH, en segunda instancia podrá conocer de las inconformidades contra la actuación de los organismos estatales defensores de los derechos humanos, esto significa que previamente debió incoarse el procedimiento de queja en la Comisión Estatal de Derechos Humanos respectiva, y que el quejoso y/o agraviado formule la inconformidad contra las resoluciones del ombudsman local.

El procedimiento de inconformidad ante la CNDH esta compuesto por dos tipos de recursos que atienden a supuestos de hechos distintos:

⁷⁴ Véase artículo 45, de la Ley de la CNDH y 141 de su Reglamento Interno.

⁷⁵ Véase artículo 143, del Reglamento Interno de la CNDH.

Recurso de queja:

El recurso de queja procederá cuando el quejoso sufra un perjuicio grave por omisión o inacción de los organismo locales, con motivo del procedimiento que se hubiese sustanciado ante los mismos, y siempre que no exista una recomendación alguna sobre la inconformidad de que se trate.⁷⁶

La tramitación del recurso de queja será de manera breve y sencilla, por lo que una vez admitido éste la CNDH correrá traslado del mismo, al Organismo Estatal contra el cual se presente, para que rinda un informe en plazo no mayor de 10 días hábiles, acompañando las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta. Si dicho informe no se presenta dentro de dicho plazo, se presumirán ciertos los hechos señalados, salvo prueba en contrario.⁷⁷

La CNDH cuenta con un plazo de 60 días para pronunciarse respecto del recurso de queja, a partir de la aceptación de éste, de acuerdo a los siguientes sentidos:⁷⁸

-Recomendación dirigida a la Comisión Estatal correspondiente, a fin de que modifique o revoque su determinación y subsane la omisión o inactividad recurrida, de acuerdo con su propia legislación;

-Documento de no responsabilidad dirigido a la Comisión Estatal respectiva, cuando los agravios hechos valer por el recurrente sean falsos o infundados;

-Acuerdo de atracción de la queja, en los supuestos señalados por el artículo 60 de la ley de la CNDH.

-Desechamiento en caso de que el recurso quede sin materia, sea improcedente o resulte infundado.

⁷⁶ Véase artículo 56, de la Ley de la CNDH.

⁷⁷ Véase artículo 58, de la Ley de la CNDH.

⁷⁸ Véase artículo 59, de la Ley de la CNDH y 158 de su Reglamento Interno.

Recurso de impugnación:

El recurso de impugnación ante la CNDH procederá en los siguientes supuestos:

- Contra de las resoluciones definitivas emitidas por los organismo estatales, es decir, de toda forma de conclusión de un expediente abierto con motivo de presuntas violaciones a derechos humanos.
- Cuando a juicio del quejoso el contenido de una recomendación no intente reparar debidamente la violación denunciada.
- Por la insuficiencia en el cumplimiento definitivo de las recomendaciones por parte de las autoridades locales.
- En caso de que a la autoridad local la que se dirigió una recomendación no acepte de manera expresa o tácita.⁷⁹

El recurso de impugnación deberá presentarse por escrito ante el organismo estatal de protección de derechos humanos que hubiere formulado la recomendación, dentro de un plazo de 30 días naturales, contados a partir de que el recurrente tuvo conocimiento de la propia recomendación, el citado organismo local deberá remitir el recurso ante la CNDH dentro de los quince días siguientes.⁸⁰

Una vez recibida la impugnación se examinará su procedencia y en caso necesario la CNDH requerirá de las informaciones que considere necesarias del organismo estatal respectivo, o de la autoridad correspondiente. La CNDH podrá desechar de plano aquellos recursos que considere notoriamente infundados o improcedentes. Una vez admitido el recurso se correrá traslado a la autoridad contra la cual se hubiese interpuesto, según sea el caso, a fin de que en un plazo máximo de 10 días naturales remita un informe con las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta, aunque la ley menciona también al organismo estatal de derechos humanos como obligado a rendir el informe, cuando al

⁷⁹ Véase artículo 61, de la Ley de la CNDH y 159 de su Reglamento Interno.

⁸⁰ Véase artículo 63, de la Ley de la CNDH.

remitir el expediente lo hace acompañado de su informe. Si dicho informe no se presenta oportunamente, en relación con el trámite del recurso se presumirán los hechos señalados en el recurso de impugnación salvo prueba en contrario. Con apoyo en la documentación respectiva la CNDH examinará la legalidad de la recomendación del organismo local, o de la conducta de la autoridad sobre el cumplimiento de la que se le hubiese formulado.⁸¹

Concluida la tramitación del recurso, la CNDH, lo deberá resolver en un plazo no mayor de 60 días hábiles, en el cual deberá de pronunciarse por algunos de los siguientes supuestos:⁸²

- La confirmación de la resolución definitiva del organismo local de derechos humanos.

- La modificación de la propia recomendación, caso en el cual formulará, a su vez, una recomendación al organismo local.

- La declaración de suficiencia en el cumplimiento de la recomendación formulada por el organismo estatal respectivo.

- La declaración de insuficiencia en el cumplimiento de la recomendación del organismo estatal por parte de la autoridad local a la cual se dirigió, supuesto en el que la CNDH formulará una recomendación dirigida a dicha autoridad, la que deberá informar sobre su aceptación y cumplimiento.

Cabe aclarar, que contra las resoluciones de la CNDH que concluyan de manera definitiva un expediente de queja o impugnación no admitirá recurso alguno.⁸³

⁸¹ Véase artículo 65, de la Ley de la CNDH.

⁸² Véase artículo 66, de la Ley de la CNDH.

⁸³ Véase artículo 170, del Reglamento Interno de la CNDH.

3.13. Informes de la CNDH.

Informe anual.

Es obligación del Presidente de la Comisión Nacional: presentar anualmente a los Poderes de la Unión, un informe de actividades. (artículo 15, fracción V, de la ley de la CNDH) Asimismo, el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos presentará anualmente ante los poderes de la Unión un informe sobre las actividades que haya realizado en el periodo comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre del año inmediato anterior. Al efecto comparecerá en el mes de enero ante el Pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión; posteriormente presentará un informe ante el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dicho informe será difundido en la forma más amplia posible para conocimiento de la sociedad. (artículo 52 de la ley de la CNDH).

Ahora bien, el artículo 53 de la Ley de la CNDH determina:

Artículo 53. Los informes anuales del Presidente de la Comisión Nacional deberán comprender una descripción del número y características de las quejas y denuncias que se hayan presentado, los efectos de la labor de conciliación; las investigaciones realizadas, las Recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad que se hubieran formulado; los resultados obtenidos, así como las estadísticas, los programas desarrollados y demás datos que se consideren convenientes. Asimismo, el informe podrá contener proposiciones dirigidas a las autoridades y servidores públicos competentes, tanto federales, como locales y municipales, para promover la expedición o modificación de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como para perfeccionar las prácticas administrativas correspondientes, con el objeto de tutelar de manera más efectiva los Derechos Humanos de los

gobernados y lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

El artículo 54, del referido ordenamiento legal, consideramos que tiene especial importancia, pues alude a que, en relación con los informes anuales, “Ninguna autoridad o servidor público dará instrucciones a la Comisión Nacional de Derechos Humanos,” lo cual ha afirmar, la independencia y autonomía de la CNDH, respecto del poder público.

Las recomendaciones emitidas por la CNDH, así como el informe rendido por el titular de la Comisión Nacional ante los Poderes de la Unión, representan la base de la fortaleza de esta Institución, en virtud de que el informe es el medio más efectivo para hacer del conocimiento de la sociedad los resultados de su investigaciones, ya sean de oficio o a instancia del quejoso; de igual forma, mediante dicho informe se hace saber a los ciudadanos cuál es el actuar de las dependencias gubernativas en relación con su deber, así como su obligación de proteger a los derechos humanos. Por otro lado, el informe también significa la oportunidad para que presidente de la CNDH aporte propuestas de modificaciones legislativas o reglamentarias, así como la erradicación de prácticas administrativas, que son detectadas como generadoras de quejas por parte de los gobernados, a efecto de corregir tales prácticas de violación de derechos humanos.

Informe especial.

El artículo 174 del Reglamento Interno de la CNDH prevé la figura de los informes especiales, los cuales son elaborados sobre temas de especial trascendencia, así como por su naturaleza, importancia o gravedad, mismos que se darán a conocer a la opinión pública.

Ejemplos de Informes especiales.

-Informe Especial Caso Agua Fría.

-Informe Especial sobre la situación de los Derechos Humanos en los Centros de Readaptación Social y reclusorios Preventivos Varoniles y Femeniles del D.F.

-Informe Especial sobre las Quejas en materia de Desaparecidos Forzadas ocurridas en la década de los 70 y principios de los 80.

-Informe de la Investigación sobre los Presuntos desaparecidos en el Estado de Guerrero durante 1971 y 1974.

Observamos que tanto el informe anual, como los especiales, son instrumentos valiosos e inherentes a la función cabal de la CNDH, ya que tienden a denunciar y exhibir políticamente al funcionario violador de derechos humanos, ante la opinión pública nacional, e incluso internacional.

3.14. La Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

Debido a la necesidad de fortalecer nuestras instituciones y de adaptar la realidad jurídica con la realidad social en que vivimos, el Gobierno de la República elevó a rango constitucional la protección y defensa de los derechos fundamentales de los mexicanos, y los encomendó a organismos especializados, tanto a nivel nacional como en el ámbito de competencia de los Estados de la Federación.

Este propósito se logró al adicionarse el apartado B al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, en cumplimiento a dicha disposición las Entidades Federativas adquirieron el compromiso de establecer a través de sus Congresos Locales, Organismos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos.

Como respuesta a este postulado constitucional, el Gobierno del Estado de México, elevó también a rango constitucional la creación de un organismo en la materia, mismo que tuvo lugar al adicionarse el Artículo 125 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, según

Decreto número 77 emitido por la Legislatura del Estado el 9 de abril de 1992 y publicado en la "Gaceta del Gobierno" el 21 del mismo mes y año.

Fue así como el Licenciado Ignacio Pichardo Pagaza, entonces Gobernador Constitución del Estado Libre y Soberano de México, envió a la "LI" Legislatura Local la iniciativa de adición del artículo 125 Bis, a la Constitución de la entidad, con el objeto de crear un organismo para conocer de quejas por violación a los Derechos Humanos, respecto de actos u omisiones de la naturaleza administrativa de cualquier autoridad o servidor público estatal o municipal, con excepción del Poder Judicial. En este mismo precepto se estipula que dicho organismo formulará recomendaciones públicas no vinculatorias, así como denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. No siendo de su competencia los asuntos electorales, jurisdiccionales y laborales.

Con base en esta adición constitucional y en relación con el decreto 77 mencionado, el día 20 de octubre de 1992, se publicó en la "Gaceta del Gobierno" estatal, la Ley que crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, que la define como un organismo público autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya responsabilidad es proteger los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano a los habitantes del Estado de México, así como a los mexicanos y extranjeros que se encuentren en su territorio, organismo encargado de realizar lo necesario para la promoción, observancia, estudio y divulgación de los derechos del hombre.

Ahora bien, el 24 de febrero de 1995, se abroga la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, bajo el Decreto Número 72, publicado en la Gaceta de Gobierno, el cuál entra en vigor el día 27 de febrero de 1995, y el artículo 125 Bis pasa a ser el artículo 16 que a la letra dice:

Artículo 16.- La Legislatura del Estado, establecerá un organismo autónomo para la protección de los Derechos

Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, el cual conocerá de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, provenientes de cualquier autoridad o servidor público del Estado, o de los municipios que violen los Derechos Humanos. Este organismo formulará recomendaciones públicas no vinculatorias; así como denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Este organismo no será competente tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

Con el propósito de que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México cumpla con los objetivos y atribuciones que la Ley y su Reglamento Interno le confieren, y ante la demanda de sus servicios por parte de la población ha tenido que realizar diversas reformas a su Ley, a fin de ampliar su estructura orgánica y desconcentrar sus funciones, y con ello lograr que la prestación del servicios que esta institución ofrece sea accesible a toda la población del estado de México. Lo cual fue publicado en la "Gaceta del Gobierno" el 28 de abril de 1999.

Es por ello que en septiembre de 1997 y febrero de 1998, inició la desconcentración de sus funciones mediante la apertura de Siete Visitadurías Generales con sede en Naucalpán de Juárez, Ecatepec de Morelos, Ciudad Nezahualcóyotl, Tejupilco, San Felipe del Progreso y en Toluca la correspondiente a la supervisión al sistema penitenciario de la entidad, cárceles y comandancias municipales, además de la Visitaduría General número uno, las cuales tienen competencia por cuestión de territorio para conocer de las quejas por presuntas violaciones a derechos humanos de cualquier naturaleza, a excepción de la Segunda Visitaduría General, que tendrá a su cargo la referida supervisión penitenciaria.⁸⁴

⁸⁴ Véase artículos 41, 42 y 43 del Capítulo Quinto de las Visitadurías Generales del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

3.14.1. Naturaleza Jurídica de la CODHEM.

La naturaleza jurídica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, se deriva del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

Artículo 1.

En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución...,

Se refiere desde luego a los derechos del hombre reconocidos por el Estado, a través del orden normativo constitucional.

En este mismo sentido el apartado "B" del artículo 102 de la Ley fundamental establece que:

Artículo 102.

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

Ambos artículos aluden a la positividad de los Derechos Humanos en nuestro país.

El artículo 2, de la Ley de la CODHEM dispone que:

Artículo 2.

Se crea el organismo público autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

Es así que de acuerdo al artículo 2 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, dicho Organismo es el responsable de proteger, promover, estudiar y divulgar los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano en el territorio de la entidad mexiquense. Asimismo, el artículo 4, del mencionado reglamento indica que para el desarrollo de las funciones de la CODHEM, se entiende que los derechos humanos en su aspecto positivo, son los que garantiza la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Tratados Internacionales ratificados por el Estado Mexicano.

3.14.2. Estructura orgánica de la CODHEM.

La Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, así como su Reglamento Interno, nos especifican cual es la estructura orgánica de este Organismo y como serán estos designados.

Los Órganos de la Comisión Estatal son:⁸⁵

I. El Comisionado de los Derechos Humanos; quien tiene a su cargo las áreas de Secretaría Particular, Unidad de Divulgación, y la Unidad de Control Interno, contempladas por el artículo 30 de su Reglamento Interno de la CODHEM.

II. El Secretario; quien para el despacho de los asuntos de su competencia de acuerdo al artículo 34 del Reglamento Interno de la CODHEM, contará con la Unidad de Promoción y Capacitación, Unidad de Atención a la Familia, la Mujer y la Infancia y con el Departamento de Estudios y Publicaciones.

III. Los Visitadores Generales; - La primera Visitaduría General tendrá, además a su cargo las siguientes áreas: Unidad de Seguimiento de Recomendaciones y Estadística; Departamento de Medicina Legal, Orientación y Recepción de Quejas, la Oficina de Oficialía de Partes, según lo dispone el artículo 45, del Reglamento Interno de la CODHEM.

IV. Los Visitadores Adjuntos que sean Necesarios; y

⁸⁵ Véase artículo 19 del Reglamento Interno de la CODHEM.

V. El personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

La Comisión para el mejor desempeño de sus responsabilidades, contará con un Consejo.

El Comisionado; es el representante legal y la autoridad ejecutiva responsable del organismo; a su vez preside el Consejo, y le corresponde realizar las funciones directivas de la Comisión, en los términos establecidos por la ley. (artículo 26 del Reglamento Interno de CODHEM).

Unidad de Divulgación (Art. 31 del Reglamento Interno de CODHEM.), su fin es auxiliar al Comisionado de los Derechos Humanos en la difusión clara y oportuna de los Derechos Humanos, a través de los medios masivos de comunicación, con el objeto de mantener informada a la sociedad en general sobre las actividades que se desarrollan en el organismo, como las que lleva a cabo el comisionado, y elaborar materiales impresos y audiovisuales para dar a conocer a la población en general las actividades que realiza la Comisión, así como coordinar las reuniones de prensa del comisionado y demás servidores públicos de la Comisión de Derechos Humanos.

Unidad de Control Interno (Art. 32 del Reglamento Interno de CODHEM.), su finalidad es verificar y supervisar que las unidades administrativas de la Comisión cumplan con las funciones asignadas, a fin de constatar el cumplimiento de los programas, lineamientos generales y procedimientos administrativos, además de identificar, investigar y resolver las quejas que se presenten en contra de servidores públicos de la Comisión por actos u omisiones que deriven de la prestación del servicio público.

Secretaría (Art. 29 de la Ley de la CODHEM.), entre sus principales atribuciones esta el de presentar al Consejo, por acuerdo del Comisionado, las propuestas de política general que habrá de seguir la Comisión de Derechos Humanos ante los organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales, realizar estudios en materia

de derechos humanos, así como preparar los proyectos e iniciativas de Leyes y Reglamentos que dicha Comisión haya de someter a los órganos competentes, de igual forma cumplir y dar seguimiento los acuerdos dictados por el Comisionado y los que emanen del Consejo, y colaborar con el Comisionado de los Derechos Humanos en la elaboración de los informes anuales, así como el de los especiales.

Unidad de Promoción y Capacitación (Art. 35 del Reglamento Interno de CODHEM.), su Objetivo primordial es el de promover y divulgar la cultura por el respeto a los derechos humanos, elaborando y ejecutando programas en esta materia, destinados a ser impartidos en los diferentes sectores de la población, por lo que se realizaran cursos, seminarios, foros, simposios, congresos conferencias y demás eventos dirigidos a servidores públicos estatales, municipales y federales con residencia en la entidad.

Unidad de Atención a la Familia, la Mujer y la Infancia (Art. 36 del Reglamento Interno de CODHEM.) Es la responsable de promover y divulgar el respeto a los derechos humanos de la mujer, las niñas y los niños, así como de coadyuvar el fortalecimiento de la familia a través de la educación en derechos humanos.

Departamento de Estudio y Publicaciones (Art. 36 del Reglamento Interno de CODHEM.), tiene como función difundir la cultura del respeto a los derechos humanos mediante la edición de libros, revistas, gacetas, folletos, carteles, trípticos y otras publicaciones, además de publicar la serie "Derechos Humanos", órgano informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, de igual forma, elaborar estudios sobre los ordenamientos jurídicos estatales, nacionales e internacionales, así como formular anteproyectos de ley para crear, reformar o derogar ordenamientos legales del ámbito municipal, del Estado o de la Federación, y realizar investigaciones en materia de Derechos Humanos.

Visitadurías Generales (Art. 41 y 42 del Reglamento Interno de CODHEM.), La Comisión contará con Siete Visitadurías Generales, las

cuales conocerán de quejas por presuntas violaciones a derechos humanos de cualquier naturaleza, a excepción de la Segunda Visitaduría, la cual tendrá competencia en materia de supervisión al sistema penitenciario de la entidad, cárceles y comandancias municipales.

Para el desempeño de las labores de los visitadores generales se auxiliaran de visitadores adjuntos quienes estarán bajo la dirección de éstos, conforme a los lineamientos generales que emita el Comisionado de los Derechos Humanos (Art. 30, último párrafo, de la Ley de la CODHEM.).

Unidad de Seguimiento de Recomendaciones y Estadística, (Art. 46 del Reglamento Interno de CODHEM.) tendrá las siguiente funciones:

a) En materia de control y seguimiento: Registrará el número de expediente que le corresponda a la queja, así como dará el seguimiento respectivo de las Recomendaciones y propuestas de conciliación que hayan sido aceptadas, hasta su cumplimiento, estableciendo canales de comunicación permanentes con las autoridades o servidores públicos generando estrategias conjuntas para su cumplimiento total, así como presentar al Comisionado y a los Visitadores Generales un reporte diario y operar el archivo de la Comisión revisando los expedientes de queja a fin de que éstos cumplan con los lineamientos expedidos por el comisionado en materia de archivonomía.

b) En materia de estadística e informática: Operará, evaluará y mantendrá actualizado un programa informático de las Recomendaciones y resoluciones que emita la Comisión, elaborando los reportes que requiera el comisionado, las Visitadurías o Secretaría, relacionadas con el trámite de los expedientes de queja.

Consejo (Art. 9 y 24 de la Ley, y 21 del Reglamento Interno de CODHEM), la Comisión, para el mejor desempeño de sus responsabilidades, contará con un Consejo integrado por: el comisionado de

los Derechos Humanos, que la presidirá; 4 consejeros ciudadanos y, un Secretario que lo será el Secretario de la Comisión de Derechos Humanos.

Su objetivo es establecer las políticas, normas y criterios que orienten las actividades de la Comisión de Derechos Humanos, además de transmitir a la Comisión el sentir de la Sociedad respecto a la problemática existente en materia de Derechos Humanos; proponiendo los mecanismos y programas para una eficaz y expedita defensa, protección, estudio y divulgación de aquellos; así como las políticas criterios y estrategias de la actuación del organismo en el cumplimiento del fin para el cual fue instituido.

3.14.3. Objetivo general de la CODHEM.

En cuanto a la Comisión Estatal su objetivo esencial se encuentra plasmado en su artículo 4 del la Ley de CODHEM que a la letra dice:

Artículo 4.

La Comisión de Derechos Humanos es el organismo responsable de proteger los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, a los habitantes del Estado de México y a los mexicanos y extranjeros que se encuentren en su territorio.

La Comisión de Derechos Humanos estará obligada a promover, observar, estudiar y divulgar, los derechos humanos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los establecidos en los tratados internacionales suscritos y ratificados por México.

3.14.4. Competencia e incompetencia de la CODHEM.

La Comisión de Derechos Humanos, tendrá competencia en el territorio del Estado de México, para conocer de quejas relacionadas con hechos que presumiblemente constituyan violaciones a los derechos humanos, por actos u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier

autoridad o servidor público estatal o municipal (artículo 11 de Reglamento Interno de CODHEM).

La Comisión para el cumplimiento de sus objetivos tiene entre otras, las atribuciones siguientes:

> Conocer de quejas o iniciar de oficio, investigaciones sobre hechos que presumiblemente sean violatorios de Derechos Humanos.

> Tramitará los expedientes de queja conforme al procedimiento que la ley señala.

> Formulará recomendaciones públicas no vinculatorias, así como denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

> Elaborará y ejecutará programas para difundir la promoción de los Derechos Humanos a nivel estatal.

> Procurará la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, a efecto de dar una pronta solución al conflicto planteado. siempre y cuando se trate de un asunto de carácter administrativo.

> Supervisar el debido respeto a los Derechos Humanos en el sistema penitenciario y de Readaptación Social del Estado.

> Promover la abrogación, derogación, reformas o adición a diversos ordenamientos legales.

> Celebrar convenios de coordinación con las dependencias y organismos del Gobierno del Estado y de los Municipios para el eficaz cumplimiento de sus objetivos etc.⁸⁶

Incompetencia de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

Incompetencia de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, las cuales se señalan por el artículo 7 de su Ley, así como 101 de su Reglamento Interno:

⁸⁶ Véase artículo 5 de la Ley de la CODHEM.

Artículo 7. La Comisión de Derechos Humanos no podrá conocer de:

- I. Actos o resoluciones de organismos, autoridades y tribunales electorales;
- II. Sentencias definitivas y asuntos jurisdiccionales de fondo;
- III. Conflictos de carácter laboral; y
- IV. Consultas que le formulen autoridades, particulares y otras entidades sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales o de otros ordenamientos legales.

Artículo 101. No surte la competencia de la Comisión de Derechos Humanos tratándose de:

- I. Asuntos Jurisdiccionales;
- II. Conflictos entre Particulares;
- III. Asuntos Laborales,
- IV. Asuntos Electorales;
- V. Quejas Extemporáneas;
- VI. Asuntos de la Competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos o de algún Organismo Público de Derechos Humanos de otro estado;
- VII. Asuntos de naturaleza agraria;
- VIII. Asuntos ecológicos;
- IX. Asuntos que vulneren su autonomía y su autoridad moral;
- X. Consultas que formulen las autoridades, particulares u otras entidades sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales o de otros ordenamientos legales.

3.14.5. El procedimiento de queja ante la CODHEM.

El procedimiento inicia con la presentación de la queja ya sea escrita en el que obre la firma o verbalmente por parte del agraviado, por un tercero

que tenga conocimiento del acto violatorio de derechos humanos, por un menor de edad e incluso puede iniciarse una investigación de oficio por parte del Organismo.⁸⁷

La Constitución Política de la Entidad, señala a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, dos objetivos fundamentales; el primero recibir, radicar y tramitar quejas hasta su conclusión; que por actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de autoridades o servidores públicos del Estado o Municipios, hayan transgredido la esfera jurídica de la persona humana, iniciando de inmediato la investigación sobre esos hechos y cuando la circunstancia lo requiera, podrá iniciar la investigación de oficio, es decir, sin la existencia de queja previa solicitando un informe a la autoridad, la cual deberá rendirlo en el término de diez días.⁸⁸

El segundo objetivo; es preventivo, pues se trata de la promoción, observancia, estudio y divulgación de los Derechos Humanos contenidos en el orden jurídico mexicano, así como los establecidos en los tratados internacionales suscritos y ratificados por México.

"Finalmente se podrá emitir una recomendación o un documento de no responsabilidad, dependiendo de si se evidenció o no la existencia de violaciones a Derechos Humanos por parte de la autoridad o servidor público señalado como responsable."⁸⁹

Es importante puntualizar que en muchas ocasiones procede la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, a efecto de dar rápida solución al conflicto existente, siempre y cuando la naturaleza del caso lo permita por tratarse de asuntos de eminente carácter administrativo, en cuyo caso se dicta el acuerdo de

⁸⁷ Véase artículos 32, 33, y 36 segundo y tercer párrafo, de la Ley de la CODHEM

⁸⁸ Véase artículo 40, segundo párrafo, de la Ley de la CODHEM.

⁸⁹ ROCCATTI, Mireille, op. cit., p. 213.

archivo del expediente respectivo, evitando la recomendación que pudiera resultar de todo el procedimiento de queja hasta su última etapa.⁹⁰

En el proyecto de recomendación se señalan las medidas para promover los procedimientos de responsabilidad en que incurrieron funcionarios públicos que violaron derechos humanos, así como para hacer efectiva la restitución a los afectados en sus derechos fundamentales y evitar que tales violaciones se repitan. Si procede, en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado, dichas recomendaciones no tendrán el carácter imperativo para las autoridades o servidores públicos, así como éstas se referirán a casos concretos, las cuales no son aplicables a otros casos por analogía o mayoría de razón.⁹¹

Una vez aprobada y firmada la Recomendación dentro de los 3 días la notificará al superior jerárquico de la autoridad o servidor público a quien se le impute el acto u omisión que viole derechos humanos, a fin de que manifieste si la acepta o toma las medidas necesarias para su debido cumplimiento, y dentro de los 6 días al quejoso.⁹²

Lo mismo sucede con los documentos de no responsabilidad que se refieren a casos concretos cuyo origen sea un hecho específico, en consecuencia dichos documentos no son de aplicación general y no eximen de responsabilidad a la autoridad o servidor público, respecto a otras quejas de la misma índole, por lo que si no existen elementos que acrediten fehacientemente la violación a los derechos humanos, el visitador correspondiente elaborará el documento de no responsabilidad, y una vez que este sea aprobado y firmado por el comisionado, se notificará dentro de los 3 días tanto a los quejosos como al superior jerárquico de las autoridades o servidores públicos a los que vayan dirigidos.⁹³

⁹⁰ Véase artículo 42, de la Ley de la CODHEM.

⁹¹ Véase Artículo 47,50 y 52, de la Ley de la CODHEM.

⁹² Véase artículo 49, de la Ley y 109 y 110 del Reglamento Interno de la CODHEM.

⁹³ Véase artículo 48, de la Ley y 116, 119 y 120 del Reglamento Interno de la CODHEM.

Estos documentos o sus síntesis serán publicados en el órgano oficial de difusión de la Comisión de Derechos Humanos, y sólo el comisionado de los Derechos Humanos podrá disponer que éstas no se publiquen, circunstancia que también se hace del conocimiento del pleno de la Legislatura, con la asistencia del titular del Poder Ejecutivo del Estado y de la opinión pública en el informe anual que rinda el comisionado por el desempeño de sus actividades.⁹⁴

El Recurso de Reconsideración que establece la legislación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, sólo podrá interponerse por la autoridad o servidor público a quien se haya enviado una Recomendación, y dentro de los 3 días a partir de la notificación, ante la Comisión, y este Organismo resolverá confirmando, modificando o revocando la resolución impugnada.⁹⁵

⁹⁴ Véase artículos 56, de la Ley y 114 del Reglamento Interno de la CODHEM.

⁹⁵ Véase artículos 53, de la Ley y 121, 122 y 123 del Reglamento Interno de la CODHEM.

CAPÍTULO CUARTO

PROPUESTA PARA EL ESTABLECIMIENTO DE VISITADURÍAS REGIONALES DE LA CNDH EN LA REPÚBLICA MEXICANA.

Desde su creación la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha pasado por tres importantes etapas: la primera, relativa a su creación como órgano desconcentrado adscrito y dependiente de la Secretaría de Gobernación, en la que enfrentó los retos propios de su fundación; la segunda, se distingue por su reconocimiento constitucional como organismo descentralizado, fase en la que se consolidó y se integró, junto con los organismos homólogos en las entidades federativas, al Sistema Nacional de Protección No Jurisdiccional de Derechos Humanos; y, la tercera, es la etapa de autonomía plena de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de su fortalecimiento, reestructuración y modernización técnica y administrativa.

4.1. Situación actual.

Con el propósito de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contribuya con su parte, como organismo autónomo, con el Plan de Desarrollo Nacional 2007-2012 de la presente administración del Gobierno Federal en materia de Derechos Humanos, y toda vez que el objetivo de dicho plan es asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos en toda la Administración Pública Federal y pugnar por su promoción y defensa, se requiere que la CNDH amplíe su estructura orgánica, en razón del considerable incremento en el volumen de cargas de trabajo y a fin de que la prestación de servicios que esta institución ofrece sea accesible a toda la población mexicana.

Esta intención se ha ido consolidando, toda vez que el Honorable Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 Constitucional y previa la aprobación de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de las Honorables Legislaturas de los Estados el 22 de enero de 1992 declaró

reformado el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que se publicó el 28 de enero de ese año en el Diario Oficial de la Federación, facultando con ello a las Legislaturas de las 33 Entidades Federativas para aprobar diversas adiciones a las Constituciones Locales y con ello crear los Organismos de protección de los Derechos Humanos, y servir de enlace entre la población de su Entidad y el Organismo Nacional protector de los derechos humanos en la recepción de quejas y proporción de asesorías, así como en la difusión de la cultura de los derechos humanos en su respectivo ámbito de competencia.

Situación que se refrendó con la reforma efectuada a este precepto constitucional el 18 de agosto de 1999, y que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de ese mismo año.

Con el establecimiento de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, se amplió la cobertura de las acciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Sin embargo, es necesario consolidar esta instancia para que cumpla cabalmente con la función para la que fue creada y, sobre todo, es indispensable contar con órganos regionales que ofrezcan los servicios de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a los demandantes de los mismos, haciendo expeditos los trámites necesarios.

Es indudable que el incremento en las actividades de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se debe fundamentalmente a la promoción del respeto a los Derechos Humanos en los diferentes sectores que conforman la población de nuestro país.

Los solicitantes del servicio que ofrece este Organismo Nacional, manifiestan su inconformidad por la lejanía de las cinco Visitadurías Generales que actualmente conforman la CNDH, ya que las mismas tienen su sede en la ciudad de México, Distrito Federal. Ello representa para los demandantes del servicio dificultad en la presentación de sus quejas, cuando así lo deciden e implica el empleo de mayor tiempo para trasladarse a la capital del país, cuando es necesario desahogar alguna diligencia

personal con el quejoso o agraviado, además del gasto económico que ello implica.

En efecto, las personas radicadas en las diferentes Entidades Federativas, en algunos casos carecen de servicios públicos de transporte directo a la ciudad de México, D.F., por lo que se ven obligados a utilizar hasta tres vehículos de servicio público diferentes para realizar dicho recorrido, por consiguiente implica destinar uno o más días para presentar su queja o consultar de manera directa los expedientes que ya se tienen en integración.

Lo anterior, trae como consecuencia que en muchos de los casos en que existen violaciones a derechos humanos no se denuncien, lo cual propicia impunidad para los servidores públicos que con motivo de la función que desempeñan, se apartan de los mandatos legales, convirtiéndose en infractores de la buena fe de las instituciones para las que laboran; de ahí la petición creciente de la población de desconcentrar las funciones de la CNDH, atendiendo a la forma de organización de la Administración Pública Federal en donde las distintas Secretarías de Estado y las Instituciones descentralizadas tienen Representaciones y/o Delegaciones en los distintos Estados de la República Mexicana para facilitar su trabajo, por tanto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, no puede, ni es conveniente que esté exclusivamente en la Ciudad de México.

4.2. Problemática existente.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, desde el inicio de sus actividades, afronta cotidianamente serios problemas que emanan por una parte de la gran variedad socioeconómica, demográfica, étnica y cultural que prevalece en las diferentes regiones del país, así como de la circunstancia especial que guarda una extensión considerable del territorio nacional en una posición limítrofe con los Estados Unidos de Norte América y Centroamérica, y de contar con varias de las ciudades más grandes del mundo -la ciudad de México, Distrito Federal, Tijuana, Guadalajara y

Monterrey-, lo que genera una dinámica demográfica sin paralelo en todo el país y dificulta la convivencia armoniosa de la sociedad.

Por lo expuesto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene como principal preocupación, el procurar el respeto del ser humano como miembro de la sociedad, así como propiciar su desarrollo, considerando retos como la pobreza extrema, en virtud de que miles de mexicanos subsisten con graves carencias de servicios básicos, sufriendo discriminación social y racial y enfrentando, sobre todo las mujeres, menores oportunidades de trabajo y empleos mal remunerados, y por lo que respecta a los menores de edad, sufren de desnutrición infantil, altas tasas de morbilidad y mortalidad, analfabetismo y un elevado nivel de deserción escolar, aunado a que la mayoría de los hogares no tienen una vivienda digna, y como los ingresos son muy bajos, los adultos mayores tienen la necesidad de seguir trabajando para subsistir.

En el norte, centro y sur de nuestro país, el círculo vicioso de la pobreza se alimenta de la marginación en que viven con respecto al deterioro de la infraestructura de los servicios públicos, es decir, de la negativa o inadecuada prestación de éstos, entre los principales tenemos en materia de salud, electricidad, vivienda, agua, regularización de la tierra, vías de comunicación y educación.

Asimismo, los servicios públicos como correos y telégrafo resultan insuficientes, puesto que las oficinas existentes se ubican en las localidades con mayor concentración de población. Esta circunstancia limita las acciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pues el correo certificado es la vía por la que se logra en muchos casos el contacto entre los quejosos y las Visitadurías Generales.

4.2.1. Factores externos.

Es importante considerar el abuso de poder, exceso en su ejercicio u omisiones de servidores públicos o autoridades federales, estatales o

municipales que ajenos a los propósitos del servicio público, atentan en contra de los derechos humanos de los mexicanos y extranjeros que se encuentran en el territorio del país.

4.2.1.1. Población.

En comunicado de prensa 22/07 del martes 10 de julio de 2007, el licenciado César Garcés Fierros, Encargado del Despacho de la Secretaría General del Consejo Nacional de Población señaló que:

“La Población en México asciende a 105.8 millones a mediados de 2007, lo que significa un crecimiento de 7.4 millones de personas con respecto al número de habitantes de 2000 (98.4 millones) y 916 mil adicionales al monto alcanzado a mediados de 2006. Durante los primeros años del presente siglo, dijo, el aumento de la población ha sido producto de 2.11 millones de nacimientos, 493 mil defunciones y una pérdida debida al saldo neto migratorio de 570 mil personas por año. La tasa de crecimiento natural (nacimientos menos defunciones) descendió de 1.96 en 2000 a 1.42 por ciento en 2007, mientras que la tasa de crecimiento total, que incluye la migración, pasó de 1.33 a 0.85 por ciento.

Garcés Fierros precisó también que en los últimos seis años la diferencia en cuanto al ritmo de crecimiento de la población entre las 32 entidades federativas se redujo en 14.4 por ciento, por lo que el Estado de México se mantiene como la entidad más poblada (14.4 millones) y Baja California Sur como la menos (538mil), asimismo, Quintana Roo conserva el mayor aumento relativo (3.75% anual), aunque con tendencia a la baja, en tanto que Guerrero, Michoacán, Oaxaca y Zacatecas presentan crecimiento negativo.”⁹⁶

El elevado ritmo de crecimiento en la población a su vez incrementa los motivos de preocupación de derechos humanos de la Población en México, como lo son las amenazas, detenciones arbitrarias, el trato cruel y/o

⁹⁶ <http://www.conapo.gob.mx/prensa/2007/prensa222007.pdf> 18 de septiembre de 2007. 18:29 PM

degradante, la tortura, cateos y visitas domiciliarias ilegales, empleo arbitrario de la fuerza pública, dilación de la procuración de justicia, denegación de la justicia, así como el enjuiciamiento de militares acusados de violaciones de derechos humanos ante tribunales militares y el papel del ejército en labores de aplicación de la Ley, la violación contra las mujeres, el hostigamiento y homicidio de periodistas, la intimidación de activistas de derechos humanos y la discriminación y marginación de los pueblos indígenas.

Las causas que provocan tales situaciones no son fáciles de identificar, pero indudablemente están vinculadas a conflictos regionales y nacionales de carácter político, económico y religioso, como por ejemplo la pobreza, la discriminación y la impunidad de la que gozan las autoridades locales o federales.

Un gran número de grupos de la población no tienen acceso a sus derechos económicos, sociales y culturales, especialmente las mujeres, indígenas, adultos mayores, niños en situación de calle, emigrantes, personas discapacitadas o jornaleros agrícolas, sufriendo en muchas zonas condiciones deplorables de empobrecimiento acceso a servicios sociales y salud.

La discriminación genera en México un importante número de violaciones a los derechos humanos, como, por ejemplo, las violaciones al derecho al acceso a la justicia de los pueblos indígenas, las violaciones a los derechos de las personas recluidas, la violencia que sufren las mujeres, el fenómeno de migración, la trata de personas, la explotación infantil, las restricciones a la libertad de expresión y la obstaculización de la participación política para algunos grupos de la población.

Por último en México existe la impunidad y se practica actos de tortura de forma sistemática, ejecuciones y detenciones arbitrarias y ataques contra la población civil por parte o con tolerancia de las policías judiciales y de fuerzas de seguridad estatales y federales, inclusive de la Policía Federal

o el Ejército Mexicano bajo el pretexto de la lucha antisubversiva y contra el narcotráfico. La impunidad impide la vigencia del Estado de Derecho y lleva a los ciudadanos a desconfiar tanto del desempeño de las instituciones, como de la efectividad de los sistemas de protección de los derechos humanos.

Por lo expuesto, es necesario que por cada región en la República Mexicana se consolide la cultura del respeto a los derechos humanos y se fortalezca la legalidad como norma de vida general dentro de la sociedad, para ello es necesario que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos establezca Visitadurías Regionales y se dé un verdadero cumplimiento a su objeto esencial que es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos en el orden jurídico mexicano; que son los que se encuentran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las Constituciones Locales y los Tratados Internacionales ratificados por el Estado Mexicano.

4.2.1.2. Migración.

La migración es un fenómeno que se presenta ante la falta de expectativas de desarrollo, ante situaciones de desempleo, pobreza e inseguridad, y sin aparente remedio; por lo que mucha gente decide abandonar su lugar de origen en busca de mejores oportunidades o simples condiciones de sobrevivencia.

Por su ubicación geográfica, México es escenario de todas las manifestaciones del fenómeno migratorio, siendo un país de origen, tránsito y destino. De acuerdo con el comunicado de prensa 25/07 de 2 de agosto de 2007 el Consejo Nacional de Población indicó:

“Que en los pasados 20 años, la migración interna ha experimentado un cambio acentuado en México, como respuesta a las transformaciones económicas. El crecimiento más rápido de las ciudades intermedias (100 mil a menos de un millón de habitantes) que de las grandes metrópolis (un millón

o más) es indicativo de ese cambio. Pero no sólo la movilidad interurbana ha aumentado su participación en total, sino también los traslados entre zonas rurales e incluso de las ciudades al campo.

Desde la perspectiva de la inmigración, 10 entidades federativas registran un incremento sostenido en los flujos hasta el último quinquenio del siglo pasado y un descenso en el primer lustro del nuevo milenio: Baja California, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tlaxcala y Yucatán, por su parte Baja California Sur es el único estado cuyo monto de inmigrantes se ha mantenido en continuo aumento.

También resulta evidente la pérdida de atracción del Distrito Federal sobre la población del resto del país: el número de sus inmigrantes se redujo a menos de la tercera parte entre la segunda mitad de los años sesenta y la actualidad. Entre 1975 y 1980, el Estado de México presenta la mayor cantidad de inmigrantes, debido a la expansión territorial de la Ciudad de México, que ha propiciado desplazamientos hacia la periferia (Estado de México) pero también debido a la participación entre ambas entidades del cuantioso flujo migratorio procedente de las demás entidades. El continuo proceso de extensión de la mancha urbana ha originado que el Estado de México desplace al Distrito Federal en la concentración de la migración interestatal a partir del quinquenio de 1975-1980. En la última década, uno de cada cinco migrantes interestatales del país se asentó en el Estado de México.

Tres factores son determinantes del pronunciado declive de la intensidad de la migración interestatal. Primero el proceso de descentralización de diversas actividades económicas de la ciudad de México propició la instalación de maquiladoras en diversas ciudades que colindan con los Estados Unidos. Segundo, la insuficiente generación de empleos para absorber la oferta de mano de obra en rápido crecimiento desalienta la migración a lugares lejanos por los costos financieros y sociales que implica el traslado, cuando en las propias entidades federativas se pueden satisfacer, aunque de manera limitada, las expectativas de

mejora en las condiciones de vida. Tercero. El creciente flujo hacia los Estados Unidos. “⁹⁷

La migración es tan antigua como el hombre mismo, por ello, con el paso del tiempo las distintas naciones del mundo han desarrollado una serie de mecanismo legales y procedimientos administrativos y diplomáticos como lo son los pasaportes y las visas, que permiten mantener cierto control sobre la movilidad humana a nivel internacional.

Sin embargo, resulta más que evidente que un elevado porcentaje del flujo migratorio en el mundo se presenta de manera ilegal, ya que muchas veces por falta de conocimientos, tiempo, recursos económicos o por no contar con los documentos solicitados en las oficinas diplomáticas, las personas se ven en la necesidad de emprender el éxodo de sus países de origen aunque sean como indocumentados.

La cercanía de México con los Estados Unidos de Norte América, provoca diversos fenómenos sociales, destaca entre ellos el de la migración ilegal. Al respecto de acuerdo al comunicado de prensa 22/07 del martes 10 de julio de 2007, el licenciado César Garcés Fierros, Encargado del Despacho de la Secretaría General del Consejo Nacional de Población indicó que “en el nuevo ciclo de la migración México-Estados Unidos ha habido abrumador incremento de la magnitud e intensidad del fenómeno, al punto que el volumen de mexicanos radicados en el vecino país asciende a casi 12 millones, con el ostensible incremento de la migración indocumentada. “⁹⁸

El fenómeno de la migración en México afecta las relaciones entre los individuos, fundamentalmente por la falta de arraigo e integración a la comunidad de la que se sale y a la que se llega. Por otro lado, al desplazarse de un lugar a otro dentro del territorio nacional, por lugares de difícil acceso conlleva a múltiples riesgos, así como violaciones a sus

⁹⁷ <http://www.conapo.gob.mx/prensa/2007/prensa252007.pdf> 18 de septiembre de 2007. 18:38 PM

⁹⁸ <http://www.conapo.gob.mx/prensa/2007/prensa222007.pdf> 18 de septiembre de 2007. 18:29 PM

derechos humanos, ya sean mexicanos o centroamericanos, tales como tortura, discriminación, abuso de autoridad y negligencia, no respetándose sus garantías fundamentales como el derecho a la vida, a la seguridad, la libertad y un trato digno, por mencionar algunas.

Por lo anterior, y toda vez que los migrantes indocumentados son altamente vulnerables y que con frecuencia se les conculcan sus derechos humanos, lo cual los coloca en estado casi de indefensión, el 3 de enero de 2005, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, creó la Quinta Visitaduría General, la que es responsable del Programa de Atención a Migrantes y del Programa de Agravios a Periodistas y a Defensores Civiles de Derechos Humanos.

De esta Visitaduría dependen 10 oficinas foráneas de la CNDH, ubicadas en Tijuana, Baja California; Nogales, Sonora; Ciudad Juárez, Chihuahua; Reynosa, Tamaulipas; Aguascalientes, Aguascalientes; Coatzacoalcos, Veracruz; Villahermosa, Tabasco; Campeche, Campeche; San Cristóbal de las Casas y Tapachula, Chiapas.

Por ello la Quinta Visitaduría tiene a su cargo la defensa de los derechos humanos de los migrantes, lo que realiza mediante:

- La recepción de quejas, o el inicio de quejas de oficio, por presuntas violaciones a los derechos humanos de los migrantes por parte de autoridades federales.
- La realización de los procedimientos para la solución del caso mediante conciliación entre las partes y, en su caso, la formulación de los proyectos de Recomendación.
- La difusión de los derechos humanos de los migrantes.
- Las actividades necesarias para la atención de los migrantes en materia de derechos humanos, como visitas a las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración y a los diversos puntos en los que se registra concentración de migrantes.

- La vinculación con organizaciones no gubernamentales dedicadas a la atención de migrantes para recabar información y detectar posibles violaciones a los derechos humanos.

- El estudio del fenómeno migratorio para elaborar propuestas de soluciones de fondo a fin de sustituir la cultura del abuso y la discriminación por una cultura de respeto a los derechos fundamentales.

Cabe aclarar, que si bien el artículo 60 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos dispone que:

Artículo 60. (Oficinas foráneas)

La Comisión Nacional podrá contar con oficinas foráneas en las entidades de la República, las cuales se establecerán por acuerdo del presidente de la Comisión Nacional aprobado por el Consejo Consultivo.

Las oficinas foráneas dependerán de alguna de las visitadurías generales, y tendrán competencia para conocer de todos aquellos asuntos que por acuerdo determine el presidente de la Comisión Nacional.

Lo cierto es que las oficinas foráneas existentes, que como ya se menciono dependen de la Quinta Visitaduría, la cual solamente tiene a su cargo la defensa de los derechos humanos de los migrantes y la atención a los agravios a periodistas y a defensores civiles de los derechos humanos, dejan de conocer, por competencia, de quejas en general e inconformidades por presuntas violaciones a Derechos Humanos cometidas por autoridades de carácter federal, asuntos penitenciarios e indígenas.

Por lo anterior, es necesario que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuente con Visitadurías Regionales en la República Mexicana, a fin de que se conozca por región, de todos los asuntos en general, que puedan ser susceptibles de violación a los Derechos Humanos cometidas por autoridades federales, que en su mayoría cuentan con

oficinas, representaciones o delegaciones en los diferentes estados del país, como lo son por mencionar algunas:

Comisión Federal de Electricidad.

Comisión Nacional del Agua.

Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores.

Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado

Instituto Mexicano del Seguro Social.

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Procuraduría Federal del Consumidor.

Procuraduría General de la República.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de la Reforma Agraria.

Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

Secretaría de Seguridad Pública.

Policía Federal Preventiva.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Sistema de Administración Tributaria.

Administración de Aduanas

4.2.1.3. Educación.

La escolaridad de la población constituye uno de los factores decisivos para aumentar la productividad del trabajo e incorporar las innovaciones tecnológicas, y con ello fortalecer la competitividad de las economías locales y regionales. En efecto, la educación dota de elementos para enfrentar con ventaja la vida; representa un medio que despierta la iniciativa humana y estimula la capacidad creativa y de acción de las personas. Con la educación, el horizonte del individuo se ensancha.

Desafortunadamente, en los lugares en que la población tiene los índices más bajos de educación concurren otros problemas, como la pobreza, el desempleo e insuficiencia de los servicios de salud.

Según datos del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) “El porcentaje de la población de 15 y más años alfabeta ha crecido en forma constante al pasar de 74.2% en 1970 a 91.4% en 2005, al igual que la proporción de población de 6 a 12 años que asiste a la escuela al aumentar de 65.7% a 96.1%, respectivamente. En igual sentido positivo apunta la reducción paulatina del porcentaje de población de 14 y más años sin escolaridad ya que en 1970 de cada 100 personas, 32 no tenían instrucción y para el año 2005, de cada 100 personas, 8 no contaban con ningún grado aprobado de educación formal. Mientras que el periodo de 1970 a 2000, el porcentaje de población de 15 y más años con educación posbásica se incrementa de 6.3% a 27.8%. “⁹⁹

Si bien, dichas cifras son alentadoras, así como que el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el acceso a la educación básica como un derechos de los mexicanos, persisten los rezagos y la deserción del sistema educativo que definen situaciones sociales de exclusión. La mayor intensidad de la marginación social, derivada de la falta de participación y permanencia por más tiempo en el sistema educativo, se registra en la población que carece de los conocimientos que pueden adquirirse en la educación primaria, cuya desventaja se acentúa entre los adultos.

La práctica cotidiana demuestra que la educación es la alternativa insoslayable para lograr mejores condiciones de los pueblos, la cual debe estar basada en un alto sentido del respeto de la dignidad humana, cuanto mejor informados estén los ciudadanos respecto de sus derechos y prerrogativas reconocidos por el orden jurídico, mayor y de mejor calidad será su participación en la consolidación de la conciencia general a favor de

⁹⁹ http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/temas/Sociodem/intro_educacion.asp?c=2359 24 de septiembre de 2007. 18:06 PM

un respeto recíproco e irrenunciable entre todos los miembros que integran la sociedad.

Por ello, es importante que se consolide una verdadera cultura de respeto de derechos humanos, con una estrategia preventiva que de origen combata la violación de los derechos esenciales de las personas, por lo que se debe fortalecer los planes de estudio incorporándose contenidos y valores de Derechos Humanos en los programas de educación, así como la inclusión de esta materia en la currícula de educación superior.

Por lo expuesto y para dar respuesta a las necesidades sociales en nuestro país, en el año de 1997 el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional, aprobó la creación del Centro Nacional de Derechos Humanos (CENADEH) con el propósito de sistematizar las actividades de promoción y capacitación en un espacio académico que permitiera, en el ámbito de la educación formal, desarrollar la investigación y la promoción de los Derechos Humanos.

La competencia de la CENADEH es organizar e impartir programas de formación académica en el campo de los derechos humanos, ya sea por si mismo o en colaboración con instituciones nacionales o extranjeras. Actualmente en el CENADEH se imparten el Doctorado en Derechos Humanos en colaboración con la Universidad Nacional de Educación a Distancia de España; un Máster en Derechos Humanos junto con la Universidad de Castilla La Mancha de España y; una Especialidad en Derechos Humanos y Procuración de Justicia con la colaboración del Instituto Nacional de Ciencias Penales y la Procuraduría General de la República.

4.2.1.4. Ocupación.

En el sector económico de la República Mexicana se considera a la población económicamente activa (PEA) y la población económicamente inactiva (PEI); esta última integrada principalmente por estudiantes,

personas dedicadas a su hogar, jubilados, pensionados e incapacitados para trabajar.

En la publicación del 18 de agosto de 2007 el periódico "La Jornada" indicó que: "El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) reconoció por primera vez que en México hay más de 4.9 millones de personas con disponibilidad para trabajar pero han desistido de hacerlo, y aunque se les ha incluido en la "población no económicamente activa", también forman parte de la desocupación que aqueja al país.

A esa cifra se suman 1.5 millones de personas que el organismo considera desocupados dentro de la población económicamente activa (PEA), por lo que el universo de la desocupación en México es de más de 6.4 millones de personas, quienes representan 13 por ciento de los 49 millones 352 mil mexicanos en condiciones y disponibilidad para trabajar en la producción de bienes y servicios.

Al dar a conocer los resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), el más detallado seguimiento trimestral elaborado por el INEGI, el organismo precisó que la tasa de desocupación en México afectó a 3.4 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA) entre abril y junio de este año, ligeramente superior a la de 3.2 por ciento registrada en el mismo periodo del año pasado.

Con esto, el universo de personas incluidas en la PEA que buscaron activamente empleo en el segundo trimestre de 2007 pero no trabajó "siquiera una hora", afectó a un millón 505 mil 200 habitantes de 14 años o más de edad; lo que significó un incremento de 127 mil 500 respecto de quienes se encontraban en esta situación en el mismo lapso del año pasado.

"Trabajo cero"

Pero además hubo 4 millones 940 personas "con trabajo cero", es decir "población desocupada", la cual reúne las condiciones y disponibilidad

para trabajar pero que, frente a los resultados obtenidos, ha desistido de buscar empleo o no lo busca "por considerar que no tienen posibilidades", apuntó el organismo. Esta es la primera vez que el INEGI aclara la dimensión real del desempleo en México.

La población no económicamente activa, pero disponible para trabajar, forma parte de las filas de la desocupación, reconoció el organismo. De tal manera que este fenómeno de "trabajo cero" afectó en realidad a 6 millones 445 mil 200 personas en el segundo trimestre de 2007, y quienes representan 8.5 por ciento de la población de 14 años y más del país, o 14.5 por ciento de una población económicamente activa que estuvo integrada por 44 millones 411 mil 852 individuos.

Así, la PEA más la población "no económicamente activa" pero en disponibilidad para trabajar, estuvo constituida por 49 millones 352 mil personas en el segundo trimestre del año. De este universo 13 por ciento correspondió propiamente a la población desocupada, "la cual no trabajó siquiera una hora durante la semana de referencia" en que se aplicó la encuesta.

La otra porción de la denominada "población no económicamente activa", está integrada por 26.4 millones de personas de 14 años y más, entre estudiantes, amas de casa, jubilados y pensionados, principalmente.

El informe trimestral del INEGI sobre ocupación y desempleo en el país, señala que la ENOE detectó la presencia de 42.9 millones de personas con ocupación, indistintamente en el sector formal como en el informal de la economía mexicana. En la informalidad trabajan 11.6 millones de personas, quienes representan 27.1 por ciento de la población ocupada en el país.

De los resultados obtenidos por la aplicación de la ENOE se encontró que 47 por ciento de las personas con ocupación, esto es, 23.4 millones de trabajadores, perciben hasta tres salarios mínimos como remuneración. En los extremos hay 5.3 millones de personas con ingresos

de un salario mínimo o menos por su trabajo, y 5.1 millones de individuos que ganan cinco veces o más la mínima remuneración legal.

La precariedad en el empleo se mantiene elevada también. Casi dos de cada tres personas con ocupación en la producción de bienes y servicios, 63.3 por ciento, no tienen acceso a ningún servicio básico de salud. Esa proporción afecta a más de 27.1 millones de trabajadores.

Los informes señalan también que 17.6 millones de trabajadores, que representan 41 por ciento de la población ocupada en México, desempeñan sus labores en micronegocios. Mientras los grandes establecimientos dan empleo a 3.9 millones de personas, es decir que los "corporativos" emplean 3.5 veces menos personas que los llamados *changarros*.

Las pequeñas y medianas empresas (pymes) ocupan en conjunto a 10.7 millones de trabajadores. En la burocracia trabajan 2 millones 48 mil personas.”¹⁰⁰

Ante tales datos, el grupo creciente de desempleados constituye un sector altamente vulnerable con relación a sus derechos humanos. En efecto, por su naturaleza, este sector ofrece un ambiente propicio para la transgresión de los derechos humanos, sobre todo respecto de la participación femenina, quien constantemente sufre abusos de acoso sexual para que pueda conseguir un trabajo o para que conserve el que ya tiene.

4.2.1.5. Discapacidad y vivienda.

a) Discapacidad.

De acuerdo a la Organización Mundial de la Salud se entiende por discapacidad: Cualquier restricción o impedimento de la capacidad de

¹⁰⁰ LA JORNADA, sábado 18 de agosto de 2007, Economía, INEGI: más de 6 millones 445 mil personas en desocupación total.

realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para el ser humano. La discapacidad se caracteriza por excesos o insuficiencias en el desempeño de una actividad rutinaria normal, los cuales pueden ser temporales o permanentes, reversibles o surgir como consecuencia directa de la deficiencia o como una respuesta del propio individuo, sobre todo la psicológica, a deficiencias físicas, sensoriales o de otro tipo.

“El 20 de septiembre de 2007, (Notimex) en conferencia de prensa el maestro Emilio Álvarez Icaza, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y Organizaciones de la Sociedad Civil exhortaron al Senado a ratificar sin reservas la Convención sobre los Derechos de las Personas con discapacidad... La discriminación ocasiona que personas con discapacidad queden en estado de indefensión, porque no son sujetos de derechos o porque no pueden presentarse a procesos judiciales en igualdad de condiciones, por lo que el estado debe generar una serie de acciones a nivel federal, estatal y municipal para que en los juzgados haya condiciones para personas sordomudas o para quienes no pueden ver. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e informática (INEGI), en México hay un millón 795 mil 300 personas con discapacidad, aunque las cifras no oficiales indican que es un dos por ciento de la población total, el 23% habita en zonas rurales y el 73% en áreas urbanas, y el 45% de estas personas presentan limitación motriz, 26% visual, 16% auditiva y 5% lenguaje.”¹⁰¹

En México, desafortunadamente, no existe una cultura de atención, respeto e igualdad de oportunidades hacia las personas con discapacidad, pues la sociedad les niega el acceso a un empleo digno y un desarrollo educativo, cultural, deportivo, es decir, un adecuado desarrollo integral, por tanto, este grupo constituye un sector altamente vulnerable con relación a sus Derechos Humanos, sobre todo de servidores públicos o autoridades que ajenos a los propósitos del servicio público, atentan contra de los

¹⁰¹ <http://www.espanol.new.yahoo.com/s/20092007/4/n-latam-pidem-ratificar-convencion-personas-discapacidad.html> 26 de septiembre de 2007. 17:30 PM

derechos humanos tanto de los mexicanos o de los extranjeros que se encuentran en el territorio nacional, le siguen la sociedad en general y finalmente sus propios familiares.

b) Vivienda.

La vivienda es el espacio afectivo y físico donde los cónyuges, hijos y otros parientes cercanos, estructuran y refuerzan sus vínculos familiares a lo largo de las distintas etapas de su curso de vida. Asimismo la vivienda constituye un espacio determinante para el desarrollo de las capacidades y opciones de las familias y de cada uno de sus integrantes.

El 2 de octubre de 2006, a propósito del día mundial del hábitat, datos estadísticos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) arrojaron que:

“-Al año 2005, el número de viviendas particulares habitadas en el país fue de 24.7 millones, con un promedio de 4.2 habitantes.

-De cada 100 viviendas, 86 eran casas independientes y 8 departamentos en edificio, principalmente.

-De cada 100 viviendas, 97 disponían de energía eléctrica, 88 contaban con agua entubada y 87 tenían drenaje.

-En 20 de cada 100 viviendas, los ocupantes disponían de computadora; en 63 con lavadora; en 79, refrigerador y en 91 televisión.”¹⁰²

El alojamiento en una vivienda digna y decorosa, derecho sancionado por el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, favorece el proceso de integración familiar en un marco de respeto a las individualidades, evita el hacinamiento, contribuye a la creación de un clima educacional favorable para la población en edad

102

escolar, reduce los riesgos que afectan la salud, y facilita el acceso a los sistemas de información y entretenimiento modernos.

Sin embargo, la población que habita en viviendas con pisos de tierra o que carecen de agua entubada, drenaje, escusado, energía eléctrica y espacio suficiente, esta expuesta a mayores impedimentos para gozar de una vida larga y saludable, además de que dicha población es susceptible a que se le violen sus Derechos Humanos por autoridades estatales y federales con una negativa o inadecuada prestación del servicio público en materia de electricidad, vivienda, agua y vías de comunicación.

4.2.2. Factores internos.

El incremento de las actividades de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se debe fundamentalmente a la promoción del respeto a los Derechos Humanos y la atención institucional a las quejas presentadas por la población radicada en las diferentes entidades de la República Mexicana. Por tanto no se puede negar que se está generando una conciencia en las personas, y que a medida que el tiempo pasa redunda en la creciente demanda de servicios de la CNDH en forma más accesibles en tiempo y espacio, por tanto se insiste en que la citada Institución Nacional debe de regionalizarse.

La población expresamente manifiesta su inconformidad por la lejanía de las oficinas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, desde el momento en que las cinco Visitadurías que en la actualidad se encuentran en operación se ubican en la ciudad de México. Ello representa para los demandantes del servicio, dificultades en la presentación, solicitud de copias certificadas y consulta de sus quejas, e implica el empleo de mayor tiempo para el traslado hasta la capital del País, además del gasto económico que ello ocasiona.

El hecho de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no cuente con Visitadurías Regionales en puntos estratégicos del país, trae

como consecuencia que muchos de los casos de violaciones a Derechos Humanos no sean motivo de presentación de queja alguna ante la CNDH, ni se use ningún otro mecanismo de defensa. De ahí la petición creciente de la población para desconcentrar por región las funciones de dicho Organismo Nacional.

4.2.2.1 Concentración de funciones de la CNDH.

Existe en la actualidad un mayor reclamo por parte de los diferentes sectores de población, en relación con el respeto de su dignidad humana; y el hecho de que las Cinco Visitadurías Generales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que deben dar curso a sus quejas, tramitación e integración de expedientes y recursos de impugnación, se encuentran ubicadas en la capital del país.

Las Cinco Visitadurías Generales no sólo deben tramitar las quejas que se presentan día con día en la sede de la propia Comisión Nacional, sino además aquéllas que le son remitidas por las Comisiones de Derechos Humanos de cada una de las Entidades Federativas y sus respectivas Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos, así como por las Organizaciones No Gubernamentales que funcionan en el país.

La naturaleza de la tramitación de la queja, en muchas ocasiones exige la comparecencia del quejoso o del agraviado, con el fin de ofrecer o desahogar las pruebas que estimen pertinentes, por otra parte el personal que labora en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en diversos casos planteados es necesario que practique diligencias a efecto de esclarecer los hechos y con ello recomendar a la autoridad que restituya al agraviado en el goce de sus garantías violadas, situación que se agrava debido a que la sede de las distintas Visitadurías que conforman a la CNDH, se encuentran en la ciudad de México.

Ante la creciente demanda del servicio y la necesidad de cercanía con la población demandante, la Comisión Nacional de los Derechos

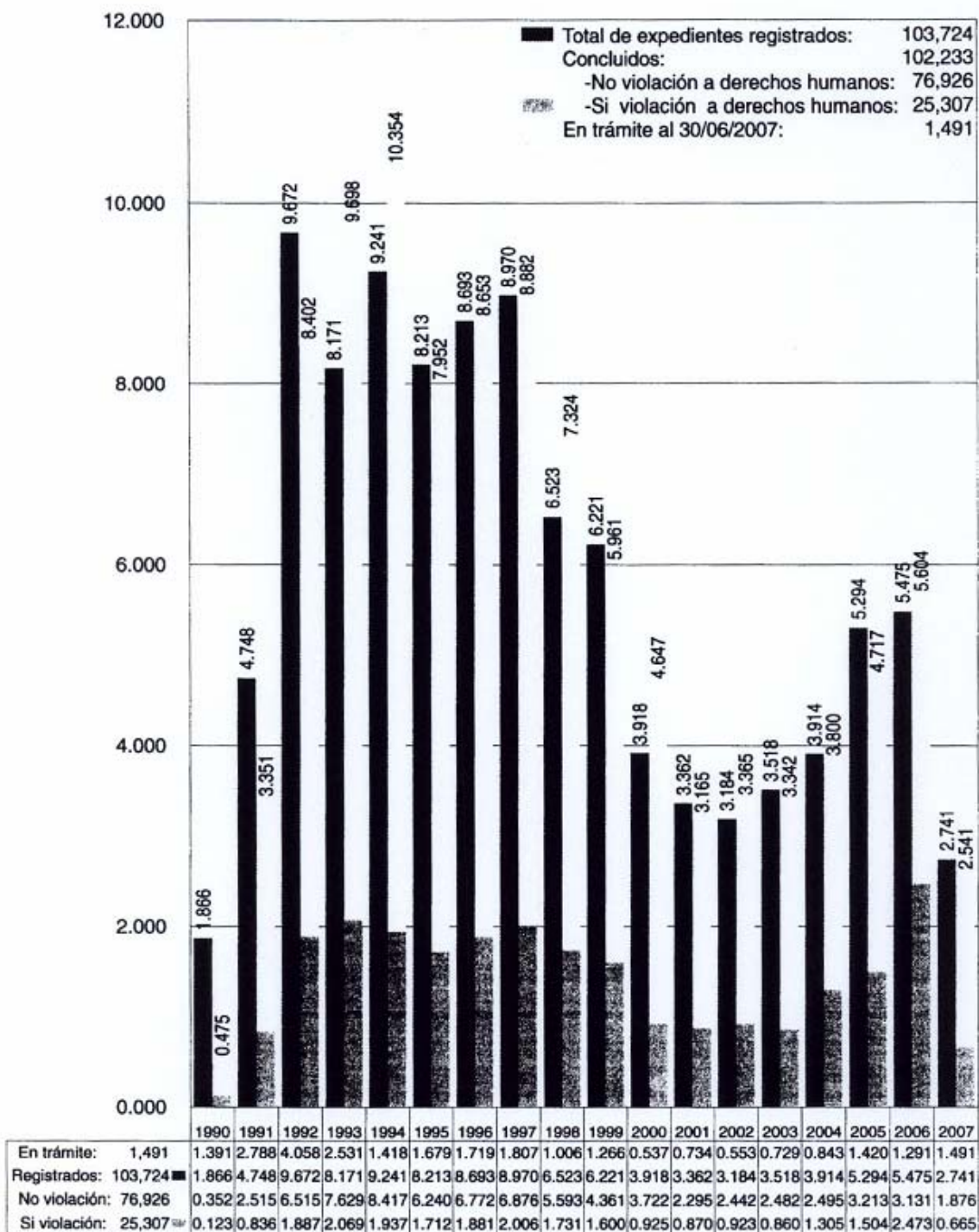
Humanos no cuenta con ningún órgano regional que atienda y resuelva en forma expedita la demanda de servicio de la población, por tanto es urgente ampliar tal estructura a través de la creación de órganos desconcentrados con la finalidad de ofrecer una mejor atención a la población en la materia que nos ocupa.

4.2.2.2. Incremento del número de quejas por violaciones a Derechos Humanos.

Dada la extensión territorial de México, la alta densidad de población concentrada en la zona limítrofe con los Estados Unidos de Norte América y Centroamérica y la existencia de numerosos grupos de población que se encuentran propensos a la violación de sus derechos humanos, existentes en cada uno de los estados del país, es necesario que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuente con órganos regionales que brinden a la población una efectiva y oportuna protección frente a los actos de autoridad, traducida en el aumento de la recepción y atención de quejas provenientes de cada uno de los Estados que conforman a México, por actos u omisiones cometidos por servidores públicos federales, estatales y municipales, como se deja entrever con los siguientes cuadros que contienen datos de las quejas que ha recibido esa Comisión Nacional de los Derechos Humanos de enero de 1990 a junio de 2007.

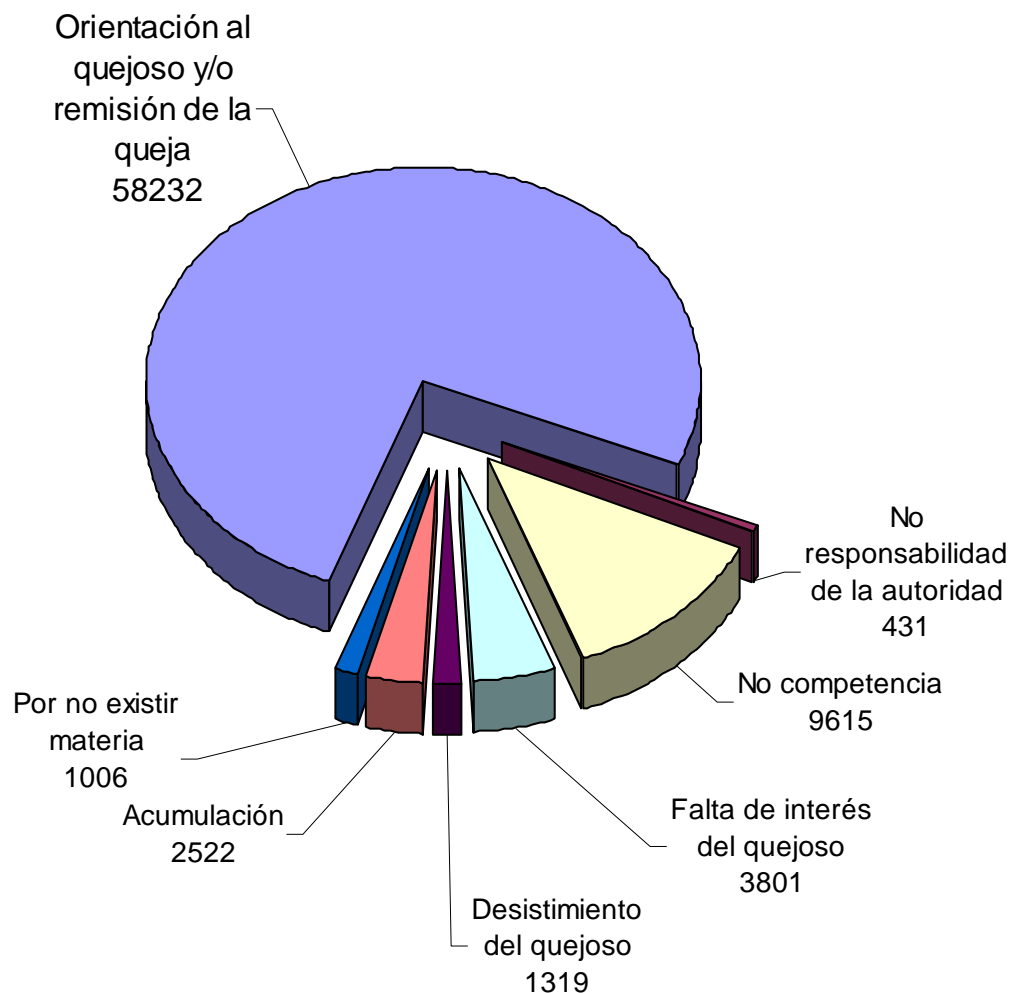


Expedientes de queja registrados y concluidos de 1990 a 2007



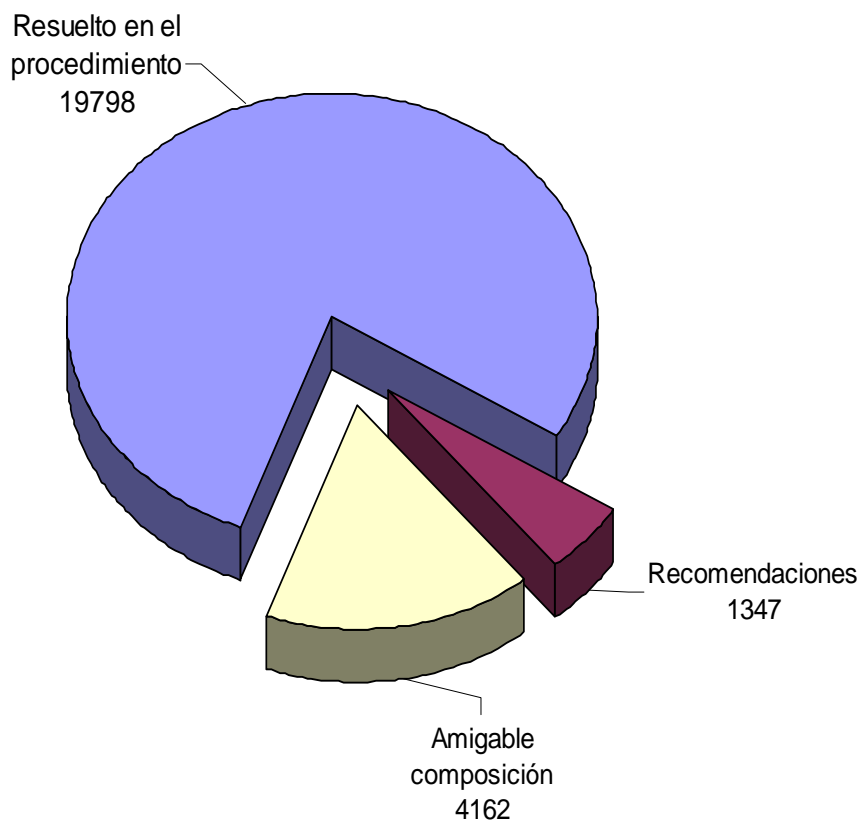
Expedientes de queja concluidos por no violación a Derechos Humanos de 1990 al 30 de junio de 2007

TOTAL: 76,926



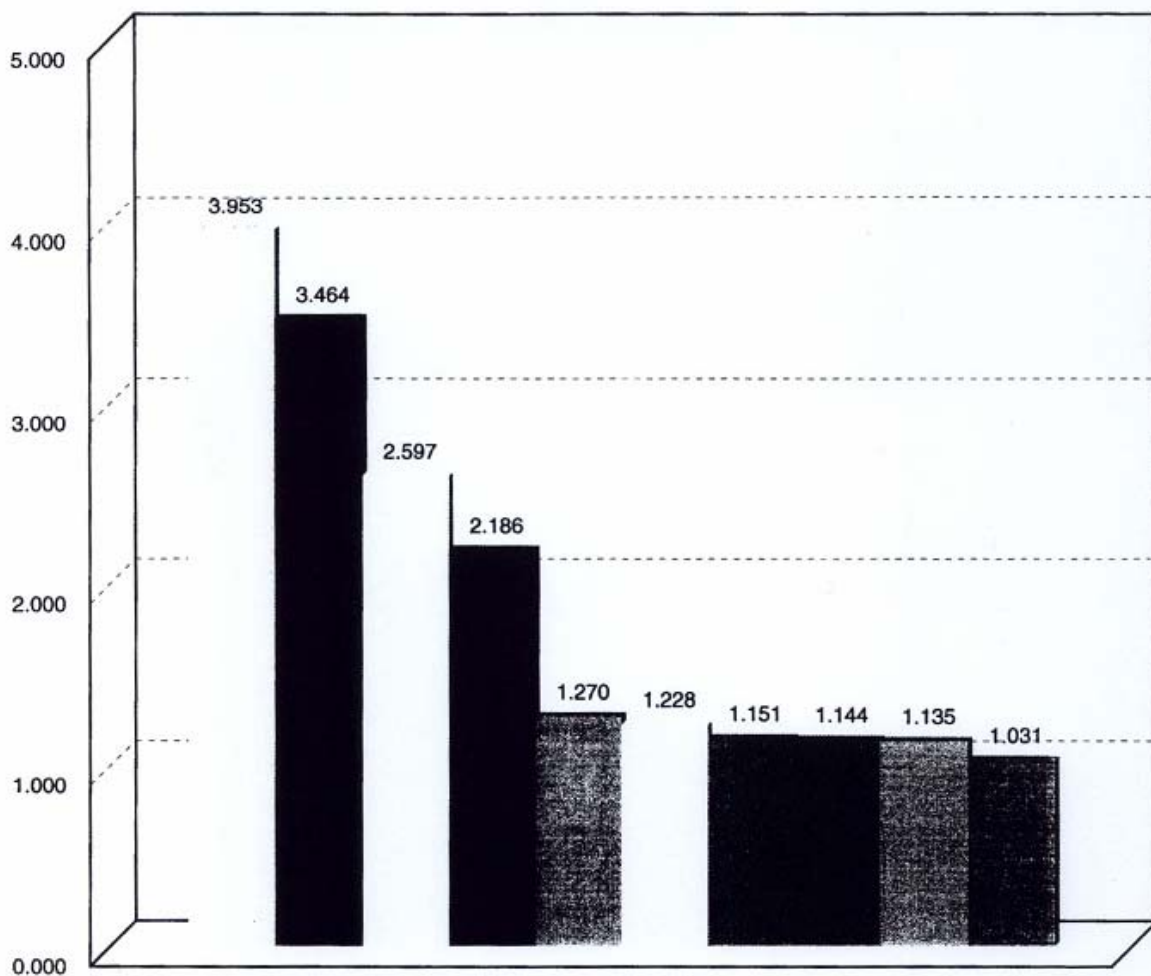
Expedientes de queja concluidos por violación a Derechos Humanos de 1990 al 30 de junio de 2007

TOTAL 25,307





Principales autoridades violatorias de derechos humanos de 1990 al 30 de junio de 2007



- PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
- INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL
- DIRECCIÓN GENERAL DE PREVENCIÓN Y READAPTACIÓN SOCIAL DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
- COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD
- PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL
- SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
- INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO
- JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE
- INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

4.2.2.3. Visitadurías Generales.

La función que deben desempeñar las Visitadurías Generales requiere como base de tres actores: el quejoso, la autoridad presuntamente responsable y el visitador adjunto, que tiene, entre otras de sus funciones, la realización de la investigación directa de cada caso o la realización de estudios que fundamenten las Recomendaciones.

La limitación de personal ocasiona una prestación de servicio insuficiente y entre algunos de los múltiples problemas existentes se identifican los siguientes:

- Que no se tenga contacto directo y oportuno con las autoridades municipales, estatales y federales presuntamente responsables;

- Que se tramiten quejas de años anteriores a la par de las recibidas en el año que se cursa, lo cual contribuye al incremento de las cargas de trabajo del personal; y

- Que en muchas de las ocasiones se desaparezcan las pruebas o indicios de lo que se denuncia, o en su defecto que se prevenga el que se cometa otro percance.

- Que se retarde el trámite de las quejas.

En muchas de las ocasiones las quejas que recibe este Organismo Nacional, provienen de las comisiones locales de derechos humanos, quienes a su vez también las reciben de sus coordinaciones municipales o de los organismos no-gubernamentales existentes en su localidad, y la carencia de apoyo de dichas comisiones locales origina, entre otros problemas que no se envié la queja oportunamente y que los datos de éstas se encuentren incompletas, como lo es el que no se señale la autoridad presunta responsable o la localización del quejoso, etc.

De esta forma, la comunicación del personal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con los quejosos, para complementar los datos faltantes, se hace muy difícil y debe realizarse muchas veces por

correo certificado. Todo ello origina que un trámite que debería ser directo e inmediato, para proporcionar una solución rápida a una inconformidad, se retrase u obstaculice hasta el grado tal de brindarse la atención debida o el trámite respectivo.

La lejanía con los demandantes del servicio que brinda la Comisión Nacional en relación con su sede, deriva en desatención, puesto que el personal y los recursos materiales con los que cuentan las cinco Visitadurías Generales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en las condiciones actuales, resultan insuficientes, pues cabe comentar que de realizarse una visita o diligencia al lugar de los hechos, que se estén suscitando en otra Entidad Federativa y que sea de exclusiva competencia de dicho Organismo Nacional, la desatención se ve reflejada en el tiempo que tarda la Oficialía Mayor, en efectuar los trámites para poder brindar los medios de transporte al visitador general o al adjunto que se encargue del caso, lo que no permite darle la debida atención o integración correspondiente al expediente que se haya iniciado, puesto que no es lo mismo trasladarse de la ciudad de México al Estado de Baja California, Tamaulipas, Yucatán o Campeche, que hacerlo del Distrito Federal al Estado de México, Querétaro, Morelos o Puebla.

Lo que se traduce en constantes violaciones a los derechos humanos, ya que el no trasladarse con oportunidad al lugar de los hechos permite que se de la impunidad, pues cuando se arriba de manera extemporánea, diversidad de evidencias ya desaparecieron, o bien se ha amedrentado al quejoso o agraviado para que se retracte de los hechos que denunció ante ese Organismo Nacional.

Por otra parte, la comunicación con las autoridades responsables es muy lenta, en virtud de que se realiza por escrito y se dirige al titular de la Secretaría o de la Entidad de la que se trate o la persona que esta haya designado, cabe comentar que en tratándose de las Secretarías de Estado, estas tienen su sede en la ciudad de México, Distrito Federal, lo cual retrasa el procedimiento de integración de la queja, ya que una vez que esta recibe

el oficio de solicitud de informes que le hace llegar la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, esta a su vez la turna al titular de la Delegación o Representación donde se encuentra adscrito el servidor público señalado como responsable de las violaciones a los derechos humanos, lo mismo sucede con los gobiernos de las Entidades Federativas, pero al respecto me atrevo a señalar que en estos casos, todavía se agrava más la situación por la lejanía de donde se encuentran, lo que se traduce que en muchas de las ocasiones sea necesario que se les tenga que enviar oficios recordatorios, así como que se les insista en la solicitud de la información por fax o teléfono y cuando se realiza por este último medio, la autoridad se niega a dar la información, no obstante que ya cuenta con uno y en ocasiones hasta con dos oficios, que sus propios superiores les han girado.

Por estas y otras razones, como por ejemplo la insuficiencia de vehículos y las cargas de trabajo en las Cinco Visitadurías, hace que en ocasiones el personal labore también los fines de semana y los días festivos, así como que las jornadas de trabajo en días hábiles normalmente abarquen de 14 a 16 horas y los períodos vacacionales, por su parte sean incompletos o no se otorguen.

El hecho de contar con órganos regionales en diversos puntos estratégicos del país, aliviaría con mucho las cargas de trabajo de las Cinco Visitadurías que actualmente se encuentran en función y se reflejaría en la calidad de un mejor servicio que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos brindaría a la comunidad que requiera de su intervención.

4.2.2.4. Necesidad de capacitación en materia de Derechos Humanos.

Estamos concientes de que el ciudadano no sólo requiere la protección de los organismo públicos de Derechos Humanos cuando exista una actividad ilegal de la autoridad, si no que también se necesita conocer y comprender los mecanismos de defensa individuales y colectivos, es decir, debe discernir de quién, de qué, cuándo y cómo hay que defenderse, lo cual

es posible si los conocimientos en materia de Derechos Humanos se encuentran a su alcance.

Promover una cultura de respeto a los Derechos Humanos que repercuta en las conciencias, implica una responsabilidad compartida que demanda la necesaria colaboración de las instituciones, las organizaciones no gubernamentales, todas las fuerzas sociales, pero principalmente, la intervención de los Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos en nuestro país.

Es por ello, que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mediante la capacitación debe lograr dicha promoción, así como el cumplimiento de sus dos funciones sustantivas como lo son la defensa y prevención. Debe darse capacitación al propio personal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al personal de las Comisiones de Derechos Humanos de las Entidades Federativas, y a sus respectivas coordinaciones municipales de Derechos Humanos, así como a los servidores públicos de las diferentes esferas de gobierno, a grupos vulnerables, a la sociedad civil y a organizaciones no-gubernamentales.

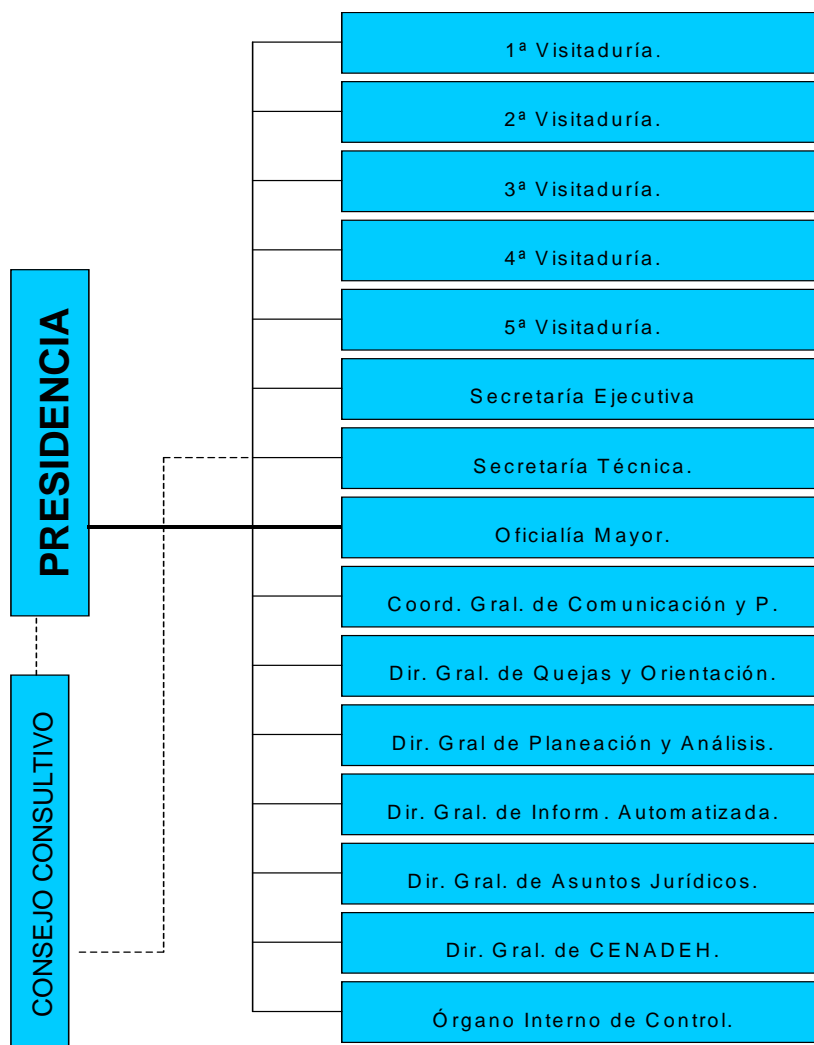
Esta actividad reclama la presencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que no redunde en el exceso de gastos de transportación y elaboración de materiales didácticos para brindar de manera pronta y expedita la asesorías que requiere el quejoso.

En la actualidad el área de capacitación que debe realizar esta importante labor cuenta con poco personal resultando insuficiente. Por otra parte, el personal de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y el de las coordinaciones municipales que acude a los cursos de capacitación brindados con regularidad en las oficinas centrales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es muy reducido, debido al alto costo que representa el trasladarse y permanecer en la ciudad de México, que es donde tiene su sede la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

4.2.2.5. Estructura orgánica de la CNDH.

Desde su creación, la CNDH ha ido ampliando sus funciones y cobertura, de manera tal que la estructura orgánica autorizada por el Manual de Organización General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, publicado el 30 de junio de 2005 en el Diario Oficial de la Federación, ya no se encuentra acorde con la realidad social en que vivimos, pues como a quedado demostrado la demanda de los servicios que ofrece la Comisión Nacional de los Derechos Humanos día a día se incrementa, no obstante que existen en cada Entidad Federativa organismos de protección de los derechos humanos, pero que, por competencia, sólo atienden asuntos de carácter local, más no federal.

Organigrama actual en funcionamiento.



4.3. Propuestas.

PRIMERA. Que la Oficialía Mayor de la CNDH, de acuerdo con las atribuciones que le confiere el artículo 22 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, proponga al Presidente de la CNDH, la actualización de la estructura orgánica de la CNDH, a fin de que con la aprobación del Consejo Consultivo y con la autorización del mencionado titular, se solicite al Congreso de la Unión, se otorgue por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la partida presupuestal correspondiente, a fin de que se pueda realizar la construcción o adquisición de inmuebles, que albergaran las oficinas de las Visitadurías Regionales de la CNDH en la República Mexicana.

SEGUNDA. Se propone la creación de dos Visitadurías Regionales que se sumarían a las cinco ya existentes, con el propósito de que se instalen siete Visitadurías en puntos estratégicos del país.

TERCERA. Cada Visitaduría recibirá las quejas de su respectiva región, para lo cual también se propone que tanto las actuales Tercera, Cuarta y Quinta Visitadurías, que vienen funcionando como especializadas en cuestiones penitenciarias, indígenas y de migración respectivamente, se transformen y conozcan de asuntos generales, y por lo que respecta a la Primera y Segunda Visitadurías Generales, éstas deben de crear tres direcciones de área más para atender estos rubros.

CUARTA. Las Visitadurías Regionales recibirán y resolverán de acuerdo con los plazos establecidos en la Ley y Reglamento Interno de la CNDH los recursos de queja e impugnación, por las inconformidades promovidas por los quejosos u agraviados, respecto de las omisiones y resoluciones definitivas dictadas por los organismos locales de Derechos Humanos, pertenecientes a los diferentes Estados que conforman la región de la Visitaduría sede respectiva.

QUINTA. Cada Visitaduría Regional servirá de enlace entre la población y la Secretaría Ejecutiva y Técnica de la Comisión Nacional, a efecto de que por cada región se consolide la cultura del respeto a los derechos humanos y se fortalezca la legalidad como norma de vida general dentro de la sociedad mexicana, motivo por el que se propone crear por Visitaduría una Coordinación de Enlace, Capacitación y Publicación.

De esta manera, se tendría cubierta la totalidad del territorio del país y se disminuirán en gran parte los gastos de tiempo y recursos económicos que actualmente deben invertir los habitantes de las poblaciones más remotas del país para trasladarse a la sede que ocupa la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, tanto los que esta Comisión Nacional eroga para acudir al lugar de los hechos y entrevistarse personalmente con el agraviado o quejoso, así como con la autoridad cuando se requiere recabar datos y consultar documentos.

La creación de las Visitadurías Regionales es, entre otras cuestiones, la consecuencia lógica de la instauración de las Comisiones Locales de los Derechos Humanos y sus respectivas Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos, que tienen como ya se dijo, el fin fundamental ser el contacto directo entre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la población, aunque sus facultades están limitadas primero por competencia y segundo a constituirse como enlace entre ésta y las Visitadurías Generales.

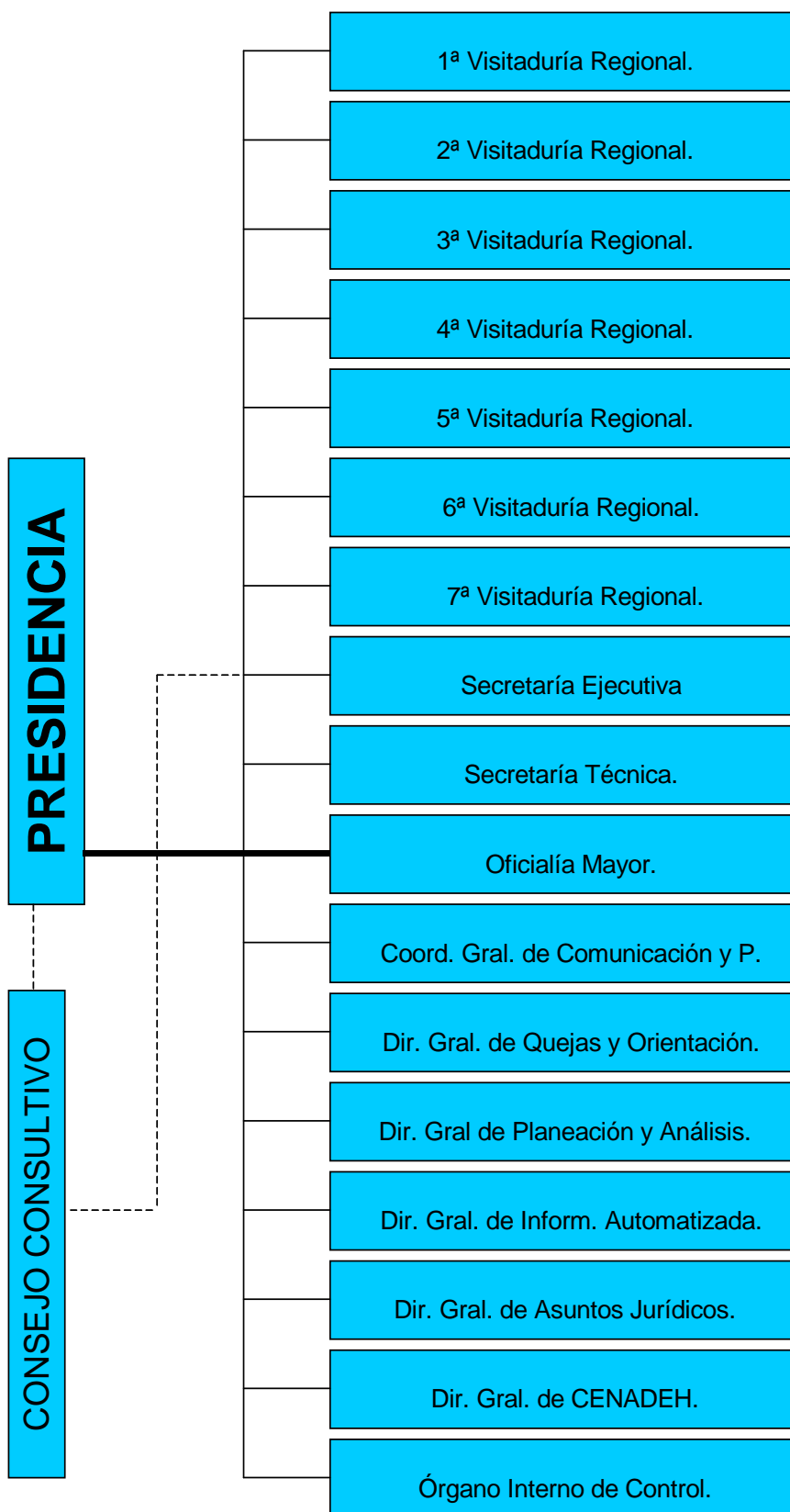
A continuación se precisa la sede de cada Visitaduría General Regional y los Estados que integran la región en la cual prestaría sus servicios.

Número de Visitaduría	Sede de la Visitaduría	Estados que atenderá	Número de Estados
Primera Visitaduría Regional	México, Distrito Federal	Distrito Federal Estado de México Morelos Guerrero Puebla Tlaxcala Hidalgo Querétaro	8
Segunda Visitaduría Regional	Guadalajara	Jalisco Colima Michoacán Guanajuato Aguascalientes	5
Tercera Visitaduría Regional	Monterrey	Nuevo León Coahuila Tamaulipas San Luis Potosí	4
Cuarta Visitaduría Regional	Durango	Durango Nayarit Sinaloa Zacatecas	4
Quinta Visitaduría Regional	Hermosillo	Sonora Chihuahua Baja California Baja California Sur	4
Sexta Visitaduría Regional	Tuxtla Gutiérrez	Chiapas Oaxaca Tabasco Veracruz	4
Séptima Visitaduría Regional	Mérida	Yucatán Campeche Quintana Roo	3

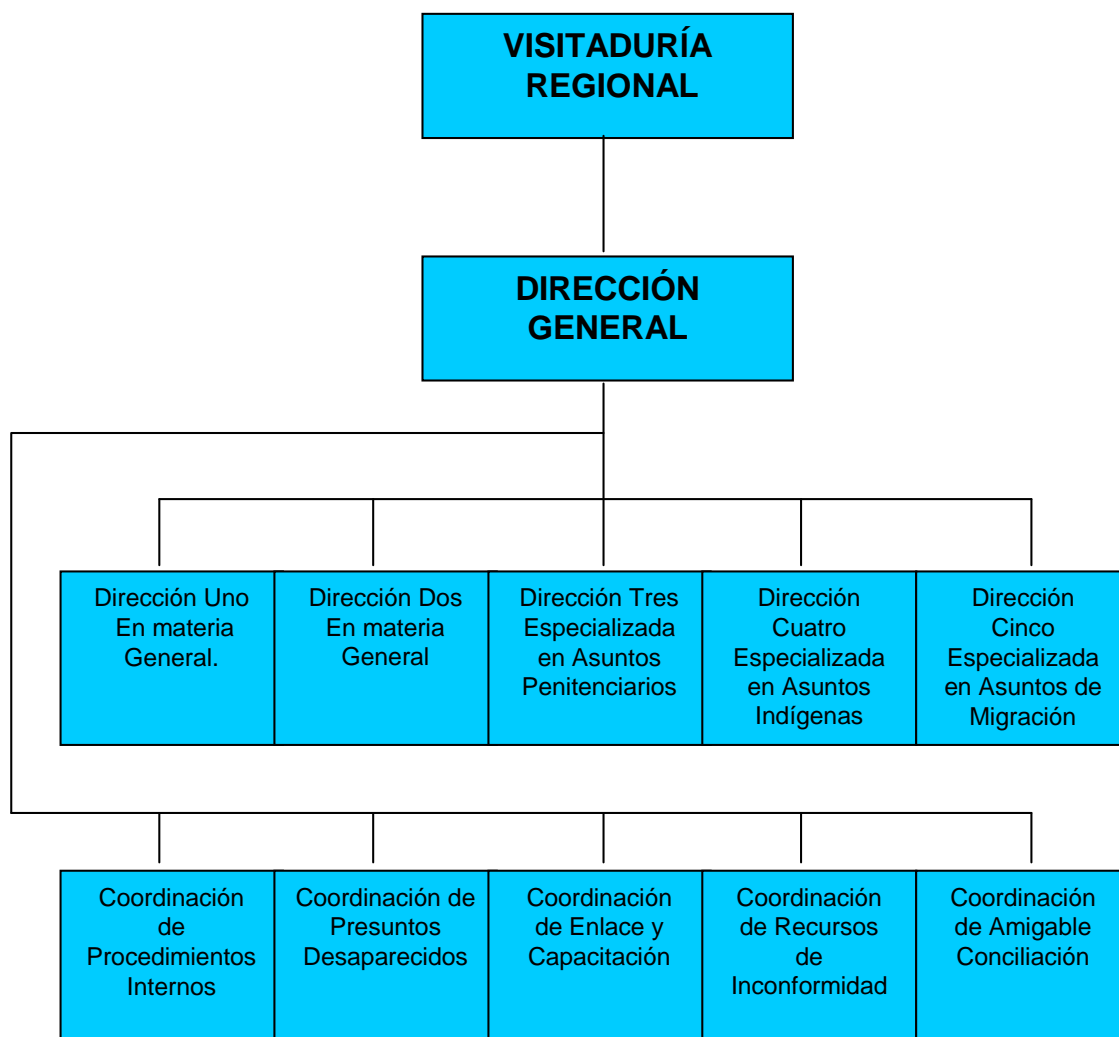
Como puede apreciarse, se ha buscado el mayor equilibrio posible de atención por región, en cuanto al número de quejas recibidas en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos provenientes de los Estados de la Federación y la extensión territorial que tiene el país.

La creación de los órganos desconcentrados propuestos, es la forma más sencilla, inmediata, práctica y económica de eliminar en gran medida los obstáculos antes mencionados. Permitirá a la inmensa mayoría de la población de los Estados que cubre, presentar sus quejas, así como la consulta de los expedientes que se hayan iniciado, a unas cuantas horas de recorrido.

MODELO DE ESTRUCTURA PROPUESTA PARA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS RESPECTO DE LAS VISITADURÍAS REGIONALES QUE LA CONFORMARAN.



MODELO DE ESTRUCTURA BÁSICA PROPUESTA PARA LAS VISITADURÍAS REGIONALES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.



CONCLUSIONES.

PRIMERA: Los derechos humanos son en nuestros días un tema que ha despertado el interés de los versados en el derecho, y de los que no lo son, y ha sido abordado desde muy variadas perspectivas. Desde su fundamento hasta sus mecanismos de defensa que han sido extensamente dilucidados desde la perspectiva doctrinaria.

SEGUNDA: Desafortunadamente, el que resulte un tema de moda, no significa que en nuestros días los derechos humanos sean respetados, como debiera suponerse. Según se analizó a lo largo del presente trabajo, existe una positiva evolución de los instrumentos jurídicos que contienen los catálogos de derechos humanos, que cada vez más, perfeccionan sus contenidos y otorgan al ciudadano mayores y más claras prerrogativas, sin embargo, en cuanto al respeto de los derechos humanos, el mundo entero, y particularmente nuestro país, distan mucho de alcanzar un desarrollo satisfactorio.

TERCERA: Ha sido necesaria la creación de instrumentos y organismos cuya finalidad específica es la protección de los derechos humanos, tales como el Ombusman -cuyo origen y desarrollo ocupó una parte de nuestro estudio-, el cual inspiró en México la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y de las comisiones y procuradurías estatales. Este Mecanismo de Protección a los derechos humanos, si bien, ha sido positivo en cuanto a que desde su surgimiento en nuestro país, ha ayudado al ciudadano a tomar mayor conciencia de sus derechos, deberá ser mejorado en aras a alcanzar una verdadera fuerza moral y jurídica, lo que se conseguirá con mayor facilidad cuando su estructura sea regionalizada a efecto de tener una más pronta intervención en el lugar de los hechos y cuando sus determinaciones sean realmente ejecutables.

CUARTA: La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, no es un Ombudsman genuino, ortodoxo o clásico, como el que nació en Suecia en el año de 1809, sin embargo, se asemeja mucho a él y al inicio de sus labores se le ubicó dentro de los organismos denominados genéricamente, Ombudsman Ejecutivos, por tanto es de subrayarse la voluntad política del Gobierno Federal, al reconocer implícitamente, con la creación de la CNDH, la violación a los derechos humanos de los gobernados mexicanos.

QUINTA: La CNDH fue severamente cuestionada en su origen (1990), debido a la dependencia estructural, jerárquica y jurídica que tenía respecto al Poder Ejecutivo Federal. En ese marco jurídico limitado, la CNDH, se ganó arduamente, a pulso, un lugar privilegiado en la opinión pública nacional, debido al gran trabajo realizado, la capacidad y honestidad de todos sus miembros.

SEXTA: También, hubo la voluntad política de perfeccionar el marco jurídico inadecuado que tenía la CNDH, ya que atinadamente, se le ubicó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 102, apartado B), garantizando con ello su permanencia, su institucionalización y consolidación. Posteriormente se le dotó de una Ley Orgánica Federal y finalmente su Reglamento Interno.

SEPTIMA: La naturaleza jurídica de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es, ser un organismo descentralizado, autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios.

OCTAVA: Los informes anuales y especiales, son extraordinarios instrumentos para realizar con mayor eficacia y obtener mejores resultados en el trabajo que realiza la CNDH. En suma, la protección a los derechos humanos es algo que resulta indispensable en un país que se precie de consolidar un verdadero Estado de Derecho, por lo que el estudio del tema y más aún, su difusión por todos los medios que resulten posibles, ayudará a dar el primer paso necesario hacia una cultura de los derechos humanos, esto es, que los habitantes del estado conozcan sus derechos, la forma en

que pueden acceder a ellos y la forma de buscar su restitución y/o la sanción al transgresor, en caso de que hayan sido violados.

NOVENA: Las recomendaciones de la CNDH, a pesar de no ser coercitivas, su fuerza radica en el prestigio, calidad moral, publicidad, autonomía e independencia de criterio, tanto de la institución en sí, como particularmente del titular de la Presidencia de la Comisión Nacional.

DECIMA: Se pretende que la CNDH, tenga un procedimiento interno sumarisimo, de carácter administrativo, gratuito, expedito y antiburocrático, de acceso directo e inmediato por parte del quejoso, que permita una eficaz y adecuada atención al gobernado, hecho que se lograra con la regionalización de sus Visitadurías Generales.

DECIMAPRIMERA: La publicidad de las recomendaciones, es de vital importancia para su cumplimiento, por ello, la Comisión Nacional debe dar mayor publicidad a su Gaceta y a los informes anuales y especiales en los medios masivos de difusión como son la prensa, radio y televisión.

DECIMASEGUNDA: Las recomendaciones para su eficacia y cumplimiento, señalan públicamente a la autoridad jerárquica superior, como responsable de las transgresiones que cometan sus subordinados, si no las acata y las cumple cabalmente, para él representará un costo político elevado, que le puede truncar su carrera política o por lo menos manchar su imagen como servidor público, a lo cual ninguno de ellos está dispuesto. Nos parece que, aquí precisamente se encuentra la esencia eficaz de una recomendación, en la exhibición pública de una autoridad probablemente transgresora de los derechos humanos.

DECIMATERCERA: Las recomendaciones de la CNDH, tienen una naturaleza jurídica plena, en cuanto a su motivación y fundamentación legal, pero al no ser coercitivas, en cuanto a su publicidad, efectos y cumplimientos, tienen plena naturaleza política.

DECIMACUARTA: El incremento del número de quejas recibidas desde la creación de la CNDH es un mero reflejo de la aceptación de ese Organismo Nacional en la estructura orgánica que conforman las instituciones establecidas en nuestro país.

DECIMAQUINTA: El gran número de quejas recibidas en la CNDH, provenientes de todas y cada una de las entidades federativas que conforman a la nación mexicana, es un reclamo de la sociedad para regionalizar las Visitadurías Generales que conforman a la CNDH, ello debido al alto costo económico que les representa el trasladarse hasta la ciudad de México, para presentar sus quejas y principalmente para consultar sus expedientes que ya se tienen en integración, o bien para desahogar alguna diligencia ante ese Organismo Nacional.

DECIMASEXTA: Atendiendo a la estructura orgánica de la administración pública federal, todas las instituciones que conforman el sistema de gobierno federal, tienen delegaciones y/o representaciones en cada una de las entidades federativas del país, por tanto no es conveniente que la CNDH, solamente tenga sus oficinas en la ciudad de México, pues con ello no logra cubrir su objeto esencial que es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos de toda persona que se localice en territorio mexicano.

DECIMASEPTIMA: No obstante que con la reforma del artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se autorizó la creación de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, la sociedad mexicana exige la presencia de Visitadurías Regionales de la CNDH en diversos rincones del país, a efecto de tener un fácil acceso a sus servicios, sobre todo cuando la queja que se desea presentar, es de única competencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la autoridad que está violentando sus derechos humanos se niega a brindar información o aceptar la intervención de un organismo local protector de los derechos humanos.

DECIMAOCTAVA: Al haber analizado el número de quejas recibidas del interior de la república y la problemática que representa tanto para el quejoso, como para la CNDH, darle el debido seguimiento al caso planteado y la comunicación con el agraviado, propongo la creación de dos visitadurías más de la CNDH que sumadas a las cinco ya existentes puedan establecerse en diferentes regiones del país, a efecto de brindar a la población de cada región, una más rápida protección de sus derechos humanos y con ello abatir la impunidad.

DECIMANOVENA: Toda vez que el objeto esencial de la CNDH, es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos en el orden jurídico mexicano, es necesario que en atención a la propuesta planteada, se reformen los artículos 5, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 53, 57 y 58 de su Reglamento Interno, quedando de la siguiente manera:

De la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Actual.

Artículo 5. La Comisión Nacional se integrará con un Presidente, una Secretaría Ejecutiva, hasta cinco Visitadurías Generales, así como el número de visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

Propuesta.

Artículo 5. La Comisión Nacional se integrará con un Presidente, una Secretaría Ejecutiva, Siete Visitadurías Regionales, así como el número de visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

Del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Actual.

Artículo 53. (Número de visitadurías generales)

La Comisión Nacional podrá contar hasta con cinco visitadurías generales.

Propuesta.

Artículo 53. (Número de visitadurías regionales)

La Comisión Nacional contará con siete visitadurías regionales.

Actual.

Artículo 57. (Denominación de las visitadurías generales)

Las visitadurías generales serán denominadas de la siguiente manera: Primera Visitaduría General, Segunda Visitaduría General, Tercera Visitaduría General, Cuarta Visitaduría General y Quinta Visitaduría General.

Propuesta.

Artículo 57. (Denominación de las visitadurías regionales)

Las visitadurías regionales serán denominadas de la siguiente manera: Primera Visitaduría Regional, Segunda Visitaduría Regional, Tercera Visitaduría Regional, Cuarta Visitaduría Regional, Quinta Visitaduría Regional, Sexta Visitaduría Regional y Séptima Visitaduría Regional, las que atenderán por región, las quejas de los distintos Estados de la República Mexicana.

Actual.

Artículo 58. (Estructura de la visitadurías generales)

Las visitadurías generales para el cumplimiento de sus funciones contarán con un titular y las áreas siguientes:

- I. Direcciones Generales;
- II. Direcciones de área, y
- III. Procedimientos Internos.

Propuesta.

Artículo 58. (Estructura de la visitadurías regionales)

Las visitadurías regionales para el cumplimiento de sus funciones contarán con un titular y las áreas siguientes:

- I. Dirección Uno en materia General.
- II. Dirección Dos en materia General.
- III. Dirección Tres Especializada en Asuntos Penitenciarios.
- IV. Dirección Cuatro Especializada en Asuntos Indígenas.
- V. Dirección Cinco Especializada en asuntos de Migración.
- VI. Coordinación de Procedimientos Internos.
- VII. Coordinación de Presuntos Desaparecidos.
- VIII. Coordinación de Enlace, Capacitación y Publicación.
- IX. Coordinación de Recursos de Inconformidad.
- X. Coordinación de Amigable Conciliación.

BIBLIOGRAFÍA.

- ACUÑA LLAMAS, Francisco Javier, La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, una institución a medio camino, 2da. edición Universidad Anáhuac del Sur, Porrúa, México, 2003.
- AGUILAR CUEVAS, Magdalena, Manual de Capacitación de Derechos Humanos, segunda edición, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1993.
- ARÉVALO ÁLVAREZ, Luis E., El concepto jurídico y la génesis de los derechos humanos. 2a. Ed. Puebla, Universidad Iberoamericana Puebla/ Universidad Iberoamericana Ciudad de México, 2001.
- BADILLO ALONSO, Elisa, et al., Los Derechos Humanos en México, Breve introducción, Porrúa, México, 2001.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Las Garantías Individuales, trigésima sexta edición, Porrúa, México, 2003.
- CARPIZO, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, 14ª. ed., Porrúa, México, 2004.
- CASTRO, Juventino V., Garantías y Amparo, décimatercera edición, Porrúa, México, 2004.
- DE LA OLIVA SANTOS, Andrés, Derecho Procesal. El proceso de declaración, editorial Ramón Areces, Madrid, 2000, p. 127.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, Protección Jurídica de los Derechos Humanos, Estudios comparativos, segunda edición, CNDH, México, 1999.
- , et al., Derecho constitucional mexicano y comparado, 2ª. ed., Porrúa, México, 2001.

-GIL RENDÓN, Raymundo. El Ombudsman en el Derechos Constitucional Comparado, Ed. Mc Graw Hill, Serie Jurídica, México, 2002.

-GOSLINGA REMÍREZ, Lorena, et al., Evolución del marco normativo del Ombudsman nacional mexicano: 1900-2002, CNDH, México, 2002.

-HERNÁNDEZ GÓMEZ, Isabel, Sistemas Internacionales de Derechos Humanos, Dykinson, Madrid, 2002.

-HERRERA ORTIZ, Margarita. Manual de Derechos Humanos, 4 ed., Porrúa, México, 2003.

-MADRAZO, Jorge, Un Nuevo Enfoque Mexicano, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

-MONTEMAYOR ROMO DE VIVAR, Carlos, La Unificación Conceptual de los Derechos Humanos, Porrúa, Facultad de Derecho UNAM, México, 2002.

-NATARÉN NANDAYAPA, Carlos F., La defensa no jurisdiccional de los derechos fundamentales en México, 1er. edición, CNDH, México, 2005.

-ORTIZ TREVIÑO, Rigoberto Gerardo, La seguridad jurídica, los derechos humanos en la jurisprudencia mexicana, CNDH, México, 2004.

-PÉREZ LUÑO, Antonio E., Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución. 6a. ed. Madrid, Tecnos, 1999.

-ROCCATTI, Mireille. Los Derechos Humanos y la experiencia del Ombudsman en México, segunda edición, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Estado de México, 1996.

-RODRÍGUEZ ESPINOZA, Héctor, Derecho al Desarrollo. Derechos humanos y democracia en México, Porrúa, México, 2001.

-RODRÍGUEZ PALOP, María Eugenia, La nueva generación de derechos humanos, origen y justificación, Dykinson, Madrid, 2002.

-TAPIA HERNÁNDEZ, Silverio, comp. Principales declaraciones y tratados internacionales de derechos humanos ratificados por México, CNDH, México, 1999.

-TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México, 1808-1999, 22^a ed., Porrúa, México, 1999.

-TRUYOL Y SERRA, Antonio, Los derechos humanos, Declaraciones y Convenios internacionales. 4ta. ed. Madrid. Tecnos, 2000.

LEGISLACIÓN.

-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

-Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México.

-Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

-Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

-Código Penal Federal.

-Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

-Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

-Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

PUBLICACIONES.

CARPIZO, Jorge “ Prioridad: los Derechos Humanos”, Diario Excélsior, 18 julio 1990.

----- “La Reforma constitucional de 1999 a los organismos protectores de derechos humanos”, Revista Cuestiones Constitucionales, n° 3 Julio-Diciembre, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000, p. 32-39.

LA JORNADA, sábado 18 de agosto de 2007, Economía, INEGI: más de 6 millones 445 mil personas en desocupación total.

INTERNET.

<http://www.cndh.org.mx/losdh/qson/concept.htm>. 18 de junio de 2007. 13:30. P. M.

<http://www.conapo.gob.mx/prensa/2007/prensa222007.pdf> 18 de septiembre de 2007. 18:29 P. M.

<http://www.conapo.gob.mx/prensa/2007/prensa252007.pdf> 18 de septiembre de 2007. 18:38 P. M.

http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/temas/Sociodem/intro_educacion.asp?c=2359 24 de septiembre de 2007. 18:06 P. M.

<http://www.espanol.new.yahoo.com/s/20092007/4/n-latam-pidem-ratificar-convencion-personas-discapacidad.html> 26 de septiembre de 2007. 17:30 PM

<http://www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Contenidos/estadisticas/2006/habitat06.pdf> 26 de septiembre de 2007. 19:07 PM