



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

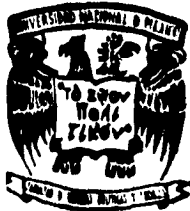
LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS
HUMANOS: CREACION, ESTRUCTURA E
IMPACTO EN LA ADMINISTRACION
PUBLICA MEXICANA (1990 - 1994)

T E S I S A

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA**
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)
P R E S E N T A :

LILIANA DELIA REYES QUARTE

Asesor : Dr. Ricardo Uvalle Berrones



MEXICO, D. F.

FALLA DE ORIGEN

1995



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**CON TODO CARIÑO DEDICO ESTE TRABAJO
A MIS PADRES,**

a su amor, esfuerzos y esperanzas;
con profundo agradecimiento por su apoyo solidario;
mi admiración por ser ejemplo y realidad
de los más altos valores humanos.
Porque son mi mayor orgullo.

**MI ESPECIAL RECONOCIMIENTO, AGRADECIMIENTO Y CARIÑO
AL DR. RICARDO UVALLE BERRONES,**

quien tuvo a bien, no sólo guiarme en la elaboración del presente trabajo,
sino impulsarme también para que optara por el título de licenciatura con toda dignidad.
Su paciencia y dedicación han sido fundamentales para concluir con este compromiso.

AGRADEZCO PARTICULARMENTE A:

EVA, PEPE Y GABY

mis hermanos:

por demostrarme siempre que puedo contar con ustedes;
por su cariño, a pesar de mis defectos.

HÉCTOR HUGO, LUIS DANIEL, RINA, SANTA DEL CARMEN Y FRANCO,

mis muy queridos amigos:

quienes de manera especial me apoyaron para alcanzar esta meta.
Gracias por tanto cariño.

INDICE

PROEMIO		
I.	LA NATURALEZA DE LA SOCIEDAD MODERNA	1
II.	EL SUBSTRATO HISTORICO Y POLITICO DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y EL CIUDADANO	5
III.	FUNDAMENTOS DEL ESTADO DE DERECHO	12
IV.	LA ADMINISTRACION PUBLICA: INSTITUCION PROTECTORA DE LOS DERECHOS HUMANOS	16
V.	LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO	20
VI.	CREACION Y ESTRUCTURA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	26
	A). Preámbulo	26
	B). Contexto institucional	28
	C). Creación	31
	D). Estructura	32
	E). Operación de programas	34
VII.	EL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	36
	A). Ambito político	37
	B). Ambito público	38
	C). Ambito administrativo	40
VIII.	CONCLUSION	43
IX.	RECOMENDACION	45
BIBLIOGRAFIA		
ANEXOS.		

PROEMIO

Los derechos humanos son tema que además de interesante, forma parte del debate cotidiano de la sociedad; su existencia, su obligatoriedad, su vigencia y su contribución para la instauración de un Estado de derecho, han sido considerados como uno de los grandes retos para la legitimación de los Estados modernos.

En el caso de México, la defensa de los derechos humanos tiene raíces seculares; sin embargo, son todavía motivo de discusión para garantizar su vigencia. Por factores históricos, políticos y culturales, éstos no se encuentran protegidos plenamente por un Estado de derecho, ya que el Estado en México forjado en términos modernos a partir de 1917, no ha conseguido garantizarlos plenamente. Ante tal situación, la sociedad civil proclama luchas, demandas y protestas para exigir al poder público el cumplimiento de los mismos. La defensa de los derechos humanos es objeto de atención pública, de decisiones políticas y debates continuos. De ahí la importancia del Estado y la Administración Pública en la salvaguarda de los derechos humanos.

Para fines de exposición, la investigación se estructura del modo siguiente:

En el primer apartado se definen los elementos que dan origen y forma a la sociedad moderna; en el segundo se analiza la importancia de los derechos del hombre y del ciudadano; en el tercero se explican los elementos que fundamentan al Estado de derecho en la sociedad moderna.

En el apartado cuarto se explica cómo la Administración Pública se erige en la sociedad moderna como la institución protectora de los derechos humanos; en el quinto se estudia el proceso histórico de la lucha por éstos en México; en el sexto se analizan los elementos que justifican la creación y estructura de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y en el séptimo se explica el desempeño institucional de la misma.

En el apartado VIII se formula la conclusión final y en el IX las recomendaciones.

I. LA NATURALEZA DE LA SOCIEDAD MODERNA

Los derechos humanos en la sociedad ocupan un lugar sobresaliente, debido a los valores, cultura, instituciones y formas que procuran su vigencia y respeto de acuerdo con los postulados de la vida moderna.

En este sentido, la necesidad de adaptarse y protegerse ante los cambios que planteaba la *industrialización*, entendida como la serie de cambios económicos generados por la aplicación de máquinas en el proceso productivo y de la investigación científica para su desarrollo constante, aceleró el proceso de *modernización*¹ en el mundo occidental. La urbanización, los cambios en la estructura ocupacional, la movilidad social², el desarrollo educativo, el paso de las instituciones absolutistas a los gobiernos representativos, la institución de la propiedad privada y la ampliación de la cobertura de los derechos individuales a esferas hasta entonces desprovistas en estos aspectos, son

¹"La modernización es un proceso multifacético que implica una serie de cambios en todas las zonas del pensamiento y la actividad humana...En el plano psicológico, la modernización implica un cambio fundamental en los valores, actitudes y expectativas...En el campo intelectual, la modernización significa la tremenda expansión del conocimiento del hombre sobre su ambiente, la difusión de alfabetización, los medios de comunicación de masas y la educación. Demográficamente, la modernización equivale a una serie de cambios en las pautas de la existencia, una notable mejoría en la salud de la población y en sus expectativas de vida, el aumento de la movilidad vertical y geográfica en las ocupaciones, y en particular el rápido crecimiento de la población urbana en contraste con la rural. En el plano social, tiende a complementar a la familia y otros grupos primarios, de roles muy difusos, con asociaciones secundarias conscientemente organizadas, que tienen funciones mucho más específicas... Los aspectos de la modernización que más atañen a la política pueden ser agrupados en términos muy generales en dos categorías. Primero, la movilización social y... en segundo lugar, el desarrollo económico... La movilización social abarca los cambios en las aspiraciones de los individuos, grupos y sociedades; el desarrollo económico implica cambios en sus capacidades y se puede medir por el producto bruto nacional per cápita, por el nivel de industrialización y el de bienestar individual. La modernización requiere de ambas cosas." Samuel P. Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, pp. 40-41.

²Movilidad social "...es el proceso mediante el cual las grandes agrupaciones de viejos vínculos sociales, económicos y psicológicos se desgastan y se rompen y las personas quedan libres para absorber nuevas pautas de socialización y conducta...algunos de sus índices principales son la exposición de aspectos de la vida moderna en demostraciones de maquinaria, construcciones, bienes de consumo, etc.; la respuesta de los medios de comunicación de masa; el cambio de residencia; la urbanización; el abandono de las tareas agrícolas; la alfabetización; el aumento del ingreso per cápita; etc." S.N. Eisenstadt, *Modernización; movimientos de protesta y cambio social*, p. 13.

el reflejo del nacimiento de la sociedad moderna.

Esta nueva sociedad implicaría, según Samuel Huntington, un cambio fundamental de los valores, expectativas y actividades en el hombre moderno quien ahora cree firmemente en la necesidad del cambio continuo y cuyas lealtades e identificación pertenecen a grupos más amplios que en el pasado, tales como su clase social y/o su nación, lo cual implicaba a su vez la universalización de valores.

De acuerdo con Weber, la creencia de que los hombres pueden regirse no sólo por criterios de utilidad y afinidad, sino por la existencia de un orden legítimo basado en la igualdad de los ciudadanos, da la pauta para un nuevo orden social, mismo que al parecer de Rousseau puede y debe basarse en la voluntad general,³ lo que presupone que el individuo viva en la comunidad.

Basados en los principios igualitarios, las categorías *sociedad civil* y *Estado* adquirieron una nueva connotación al interpretarse, la primera como la "reunión de grupos formados mediante la coalición de intereses materiales e ideales...mientras que el segundo se fundaba en...la creencia compartida en un orden legítimo, y la autoridad por él ejercida dependía de una organización administrativa con imperativos propios."⁴

Políticamente la modernización de la sociedad implica procesos simultáneos tales como: la

³"...la voluntad general, para que verdaderamente lo sea, debe serlo en su objeto y esencia, debe partir de todos para ser aplicable a todos, y que pierde su natural rectitud cuando tiende a un objeto individual y determinado". J.J. Rousseau, El contrato social, p. 41.

⁴Reinhard Bendix, Estado nacional y ciudadanía, p. 37.

racionalización⁵ que comprende el reemplazo de autoridades tradicionales por una única autoridad política, secular y nacional. Esto significa el reconocimiento de que la verdadera autoridad proviene del hombre, no de Dios, que requiere una ley que sea acatada por todos y que esté por encima de todos los actos, tanto de autoridades como de particulares. De esta manera, el poder se concentra en una autoridad legal y racional. La diferenciación de nuevas funciones políticas que se distinguen de las tareas legales, militares, administrativas, científicas, etc., así como el desarrollo de estructuras especializadas para ejecutarlas, crean organismos especializados y subordinados para realizar actividades institucionales. Paralelamente a este contexto, se amplía el marco de participación política ciudadana a través de grupos sociales de la comunidad.

En el terreno económico la fuerte tendencia igualitaria se manifiesta, entre otras cosas, en que el gobierno garantiza a los empleadores protección legal, en tanto que éstos tienen derechos de propiedad; sin embargo, paralelamente a esta protección también se brinda apoyo para que la ciudadanía opte por la frugalidad y el trabajo arduo, en razón de que estas nuevas virtudes le permitan al individuo estar en condiciones de adquirir propiedades, status y los derechos correspondientes a la propiedad. De esta manera, la interpretación individualista lleva a fortalecer la división de clases, con base al esfuerzo realizado para alcanzar una mejor situación económica, lo cual implica el crecimiento de la actividad económica.

⁵“En la Europa Occidental, como en la mayoría de los países contemporáneos la modernización, la autoridad racionalizada y el poder centralizado eran necesarios, no sólo para la unidad, sino también para el progreso. La oposición a la modernización provenía de los intereses tradicionales: religiosos, aristocráticos y locales”. Samuel P. Huntington, *Op. cit.*, p. 119.

Los derechos civiles -como los de propiedad y contrato- cobran vital importancia, en tanto que el ejercicio de éstos permitió a cada persona, en relación únicamente de su status individual, la participación libre en la competencia económica.

Sin embargo, aunque se consiguen avances, no se llega al cumplimiento pleno de los principios planteados por el igualitarismo. Si bien se reconoce públicamente la igualdad en derechos de la clase obrera y se signan contratos laborales, esto no implica que los trabajadores en el mundo de la sociedad civil, no aspiren a tener derechos básicos de subsistencia y de ingreso a la vida productiva negados ambos como individuos. Sin embargo, las condiciones desiguales que los situaban en desventaja ante los dueños de los medios de producción, teniendo como único elemento de contratación la venta de su fuerza de trabajo.

En el aspecto político, el igualitarismo daría gran fuerza a las ideas democráticas; la sociedad moderna da cabida formalmente a la participación política de los desposeídos. La nueva relación entre las autoridades y la ciudadanía es directa, por lo que el principio plebiscitario de participación en la resolución de los problemas públicos mediante el voto planteado por la revolución francesa, adquiere importancia.

Sin embargo, dentro del marco de esta redefinición de paradigmas políticos, continúan prevaleciendo en la sociedad grandes desigualdades; en la lucha de fuerzas que las ideas de autonomía habían desencadenado, la mayoría de la población no gozaba de independencia económica y social, se había quedado con una ciudadanía formal, es decir, los derechos políticos que proclamaban son el marco

de una vida terrenal desigual, injusta y contrastante donde conviven grupos y clases de manera contradictoria.

II. EL SUBSTRATO HISTORICO Y POLITICO DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO.

Ideas como la libertad e igualdad entre todos los hombres, son valores comunes y frecuentes en nuestros tiempos. Pensar en que una persona viva con dignidad, con derechos asegurados frente al Estado es una bandera de lucha y causa legitimadora de múltiples gobiernos; sin embargo, no siempre ha sido así, a pesar de que, desde la época de los griegos hasta nuestros tiempos, encontramos el desarrollo de las ideas *jusnaturalistas*⁶. Es la revolución francesa el parteaguas histórico en cuanto al reconocimiento y proclamación de los derechos del hombre mismos que son: libertad, propiedad, igualdad y seguridad. Estos derechos son el punto de partida de la concepción moderna y contemporánea de los derechos humanos.

En retrospectiva, puede afirmarse que en la época medieval, el ser humano debido a su "status social" gozaba de ciertos derechos y cumplía con determinadas obligaciones, situación que estaba determinada por herencia y posición social. El señor feudal y la aristocracia proporcionaron a sus

⁶El *jusnaturalismo* es una corriente de pensamiento que propone la existencia de un derecho natural que está por encima de cualquier otra ley creada por el hombre. "El pensamiento *jusnaturalista* tiene tres vertientes principales: a) la que aboga por la existencia de un derecho natural (distinto del derecho positivo, con validez y normatividad diferentes al derecho decretado por una autoridad legal), establecido por la voluntad de una divinidad y revelado por ésta a los hombres, quienes están obligados a obedecerlo ciegamente; b) la que maneja la existencia de una ley natural intrínseca al ser humano, que da lugar al instinto en todos los seres animados, el cual les señala las formas de obrar apegadas a los mandatos de ésta, y; c) la que maneja la existencia de una ley dictada por la razón del hombre, es decir una ley humana, en la cual éste vuelve a descubrir su contenido dentro de sí mismo como un dato de su existencia y de su razón misma." Eliseo Rangel Gaspar, Reforma del Estado, nuevo modelo de desarrollo, pp. 5-6.

vasallos protección, vivienda y alimento; en contraparte, reciben su lealtad personal a la manera de derechos y deberes señoriales.

El poder en manos del rey y sus funcionarios se concentra de tal forma que destruye la posibilidad de participación en la vida política de aquel entonces. Paralelamente a esto, la aristocracia elude cada vez más su responsabilidad de proteger y remunerar a sus subordinados, aunque insiste en conservar sus privilegios, los cuales consideran como "inalienables".

No es sino hasta después del siglo XVI, cuando se encuentran en auge las monarquías absolutas que "el paternalismo deja de ser la justificación de las relaciones entre señores y súbditos para convertirse en una ideología. Fue en esta etapa cuando el rey se transforma de señor supremo de la nobleza feudal, a gobernante supremo de la nación"⁷. Es el tiempo de los déspotas ilustrados que aspiran a ser "padres" de su pueblo, los primeros servidores del Estado; son ellos los que paralelamente a los llamados del *Legitimismo populista*⁸, anuncian el advenimiento del igualitarismo y el Estado nacional.

Es hasta mediados del siglo XVIII y debido a las nuevas circunstancias sociales y económicas impuestas por la industrialización y sus efectos en el grueso de la población, que los intelectuales de la época comienzan a oponerse a la llamada "responsabilidad de los ricos", exigiendo nuevas

⁷Reinhard Bendix, *Op. cit.*, p. 53.

⁸Por legitimismo populista, entendemos según Reinhard Bendix: "...al movimiento de protesta violenta que durante el Siglo XVI se desarrolló en contra las condiciones existentes con el propósito de volver a su buena senda, a un orden establecido del que habían hecho intencionado abuso aquéllos que ejercían la autoridad inmediata". *Ibid.*, p. 52.

interpretaciones sobre las causas de la pobreza.

A finales de ese siglo se formulan diversas declaraciones referentes a los derechos de los hombres. Las primeras son en América, esto es, en las constituciones de las colonias norteamericanas, en especial la de Virginia (junio de 1776), en cuyo preámbulo intitulado "Bill of Rights", se encuentran la intención de reconocer los derechos humanos. En esta constitución se garantizan las libertades de los hombres, estableciendo, entre otras cosas, que son libres e iguales -cabe mencionar que a los esclavos no se les concedía la calidad de hombres- y que tienen el derecho a gozar de la vida, la felicidad y la seguridad; que en el pueblo reside todo el poder; la ilegalidad de suspensión de las leyes sin conocimiento del parlamento; el derecho de petición; la prohibición de la crueldad en los castigos; la libertad de palabra y que la consecución de todos estos principios es la finalidad de todo gobierno.

En 1787 se promulga en Filadelfia la Constitución de los Estados Unidos de América en la cual se incorporan dichos derechos, recibiendo la categoría de inviolables, exigibles y de observancia general. De esta manera, las ideas de que los hombres tienen derecho a que se les otorguen condiciones mínimas para su subsistencia y que ello representa el objetivo del gobierno son cada vez más frecuentes.

Sin embargo, no es sino hasta 1789, que se proclama la universalidad de los derechos de los hombres, mismos que limitan la acción del gobierno. Esto sucede en Francia, cuando durante los trabajos para redactar la constitución política, se considera y lleva a cabo la idea de incluir como preámbulo la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, con lo cual se reconocen los

valores innatos a la naturaleza humana, considerando que la ignorancia, el olvido o el menosprecio de los derechos de todo hombre, son la causa de los males públicos y de la corrupción de los gobiernos. Así, con el ideal de libertad e igualdad en cuanto a derechos de todos los hombres se redactan 17 artículos bajo el nombre de *Des Droits de l'Homme et du Citoyen*⁹ (Declaración de los

⁹Emitida en París, el 26 de agosto de 1789, y cuyos artículos se detallan a continuación:

Artículo 1: Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales no pueden fundarse más que en la utilidad común.

Artículo 2: La finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

Artículo 3: El principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún cuerpo, ningún individuo puede ejercer una autoridad que no emane de ella expresamente.

Artículo 4: La libertad consiste en poder hacer todo lo que no perjudica a otros; así, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene otros límites que los que garantizan a los demás miembros de la sociedad el goce de esos mismos derechos. Estos límites sólo pueden ser determinados por la Ley.

Artículo 5: La Ley no tiene derecho a prohibir sino las acciones perjudiciales para la sociedad. No puede impedirse nada que no esté prohibido por la ley, y nadie puede ser obligado a hacer lo que ella no ordena.

Artículo 6: La Ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a participar personalmente, o a través de sus representantes, en su formación. Debe ser la misma para todos, así cuando castiga. Todos los ciudadanos, siendo iguales a sus ojos, son igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según su capacidad, y sin otra distinción que la de sus virtudes y sus talentos.

Artículo 7: Ningún hombre puede ser acusado, encarcelado ni detenido sino en los casos determinados por la Ley, y según las formas por ella prescritas, los que solicitan, dictan, ejecutan o hacen ejecutar órdenes arbitrarias deben ser castigados; pero todo ciudadano llamado o detenido en virtud de la Ley debe obedecer al instante; se hace culpable por la resistencia.

Artículo 8: La ley no debe establecer más que las penas estricta y evidentemente necesarias, y nadie puede ser castigado sino en virtud de una ley establecida y promulgada anteriormente al delito, y legalmente aplicada.

Artículo 9: todo hombre se presume inocente mientras no haya sido declarado culpable; por ello, si se juzga indispensable detenerlo, todo rigor que no fuera necesario para asegurar su persona debe ser severamente reprimido por la Ley.

Artículo 10: Nadie debe ser inquietado por sus opiniones, incluso religiosas, siempre que su manifestación no altere el orden público establecido por la Ley.

Artículo 11: La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciosos del hombre: todo ciudadano puede, pues, hablar, escribir, imprimir libremente, a reserva de responder del abuso de esa libertad en los casos determinados por la Ley.

Artículo 12: La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano hace necesaria una fuerza pública; esta fuerza se instituye, pues, en beneficio de todos, y no para la utilidad particular de aquellos a quienes les es confiada.

Artículo 13: Para el mantenimiento de la fuerza pública, y para los gastos de la administración, es indispensable una contribución común: ésta debe ser repartida por igual entre todos los ciudadanos, en razón de sus posibilidades.

Artículo 14: Los ciudadanos tienen derecho a comprobar, por sí mismos o por sus representantes, las necesidades de la contribución pública, a consentir en ella libremente, a vigilar el empleo, y a determinar su cuota, su base, su recaudación y su duración.

Artículo 15: La sociedad tiene el deber de pedir cuentas de su administración a todo funcionario público.

Artículo 16: Toda la sociedad en la que no está asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de los poderes no tiene Constitución.

Artículo 17: Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, salvo cuando lo exija evidentemente la necesidad pública, legalmente comprobada, y a condición de una indemnización justa y previa."

Fuente: Secretaría de Gobernación, 1789-1989 Bicentenario de la Declaración de derechos del hombre y del

Derechos del Hombre y del Ciudadano) de la cual destacan ideas como:

- . La libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión son derechos naturales e imprescriptibles de todo hombre, por lo que la finalidad de toda asociación política debe ser su conservación.
- . El concepto de soberanía como derecho emanado del pueblo.
- . La delimitación de la libertad individual en razón directa con la libertad de los demás.
- . La supremacía de la ley sobre los actos de cualquier persona, incluyéndose autoridades, en tanto que ésta se concibe como la expresión de la voluntad general, así como su aplicación igualitaria no retroactiva.
- . La libertad de pensamiento, incluso religioso para todas las personas, así como su libre comunicación por cualquier medio.
- . La necesidad de instituir una fuerza pública que garantice los derechos del hombre, y la contribución de la ciudadanía para su mantenimiento. El derecho de la sociedad para pedir cuentas de su administración a todo funcionario público.

ciudadano, pp. 13-15.

- . La separación de poderes como principio fundamental sin el cual ninguna nación moderna puede tener una constitución jurídica traducida como el conjunto de normas que tienen por objeto asegurar la libertad del hombre en los marcos de la vida pública y política.

Como se observa, es hasta esta declaración, cuando se manifiesta un pensamiento trascendente, político y universal de los derechos del hombre y del ciudadano con la clara intención de inclinar a la humanidad hacia la convivencia civilizada.

Es en ese momento histórico, cuando las ideas igualitarias se encienden y orientan el rumbo de la organización social basada en la felicidad política del hombre. Es tan fuerte el impacto de esta declaración de 1789, que aún en el marco de la revolución francesa estos postulados se continuaron proclamando, llegando a documentos más perfeccionados como son las otras dos declaraciones de los derechos humanos de 1791 y 1793 en las cuales se sostienen principios modernos como:

- . La ley debe proteger al hombre contra la tiranía de los gobernantes, y la función pública no es recompensa, ni distinción, sino deber.
- . El hombre no es una cosa que pueda venderse.
- . La obligación del Estado de tener los medios necesarios para que los hombres reciban enseñanza.

Es importante destacar que la individualidad reconocida a todo hombre a partir de la Revolución

Francesa, es el punto fundamental para tener el derecho de participar en los procesos económicos.

Por cuanto al plano político se da paso a otro principio importante: el reconocimiento del plebiscito "...según el cual debían eliminarse todos los poderes que mediaban entre el individuo y el Estado (como los estamentos, las corporaciones, etc., para que) todos los ciudadanos tuvieran en su calidad de individuos, iguales derechos ante la autoridad nacional soberana ...entendiéndose por plebiscito la votación directa sobre un importante problema público, de todos los electores calificados de una comunidad."¹⁰

Surge entonces un nuevo punto de debate: qué, cómo y quiénes deberían participar en el *plebiscito*, se abre paso para el desarrollo y defensa de los derechos de participación política; entendidos como el derecho de actuar en calidad de representante, el derecho de elegir representantes, y el derecho de elección independiente entre varias alternativas, lo cual implicó la creación de un sistema de representatividad.¹¹ En este sentido, los derechos del ciudadano: votar, elegir, debatir, participar y proclamar ideas, constituyen el otro punto de partida de los derechos humanos, en cuanto a su expresión política. De este modo, el poder del Estado es limitado al reconocerse en este ámbito a los ciudadanos, de acuerdo con los valores de la participación y representación, los cuales son el sustento de la democracia moderna.

¹⁰Reinhard Bendix, *Op.cit.*, p. 79.

¹¹El sistema de representatividad lo definimos como la forma de gobierno en la que concurren a formar las leyes los representantes de la nación.

La sociedad contemporánea proclama el alcance político de los derechos humanos; son derechos importantes para organizar y ejercer el poder del Estado y son a la vez, el contenido más acabado para que la convivencia de la sociedad sea equitativa, civilizada e institucional. Por eso, de acuerdo con los derechos humanos en la versión de derechos del ciudadano, la democracia es un sistema de vida no sólo un asunto electoral.

La convivencia democrática es una de las bases de la sociedad moderna. Se encuentra protegida por un sistema de reglas que dan certidumbre a la lucha de los contrarios y permite que los conflictos políticos sean más abordados y regulados a través de las instituciones, procurando los consensos y reconociendo los disensos.

La democracia moderna entendida como un sistema de vida, se rige por normas de igualdad y equidad para coadyuvar a que los ciudadanos participen en los asuntos públicos a través de fórmulas de asociación y representación, los cuales se materializan en el voto personal y secreto. La importancia de lo anterior significa que reconociendo que el individuo es la razón y el fin del Estado.

III. FUNDAMENTOS DEL ESTADO DE DERECHO

La evolución que en el ámbito de los derechos del individuo tuvo la sociedad moderna a partir de las ideas igualitarias, así como la presión de la participación directa de las clases asalariadas en la política y la economía redefinieron el concepto de la autoridad y las relaciones entre gobernantes y gobernados.

La creencia de que todos comparten un mismo fin y de que el ejercicio de la autoridad depende conjuntamente de la voluntad de los funcionarios y de la respuesta positiva de la población en general a las reglas que se establecen, provocan que la existencia del Estado dependa de la subordinación de los intereses privados al interés público. Dentro de este contexto, la estabilidad social se basa en la existencia de un orden legítimo, el cual implica que el ejercicio de la autoridad se mantenga dentro de los límites constitucionales. Es el caso del Estado de derecho.¹²

Con el advenimiento de las ideas igualitarias derivadas de la Revolución Francesa, la concepción de la sociedad cambia, considerándose a partir de entonces como un todo que requiere de medios para vivir, progresar y defenderse. De esta manera se considera que este organismo social se encuentra en todo momento ante el reto de desarrollarse, de cumplir -según Posadas de Herrera- compromisos económicos referidos a la satisfacción de necesidades materiales, morales que implican la existencia y preservación de una vida moral y tutelares encaminados a la erradicación de los males que pudieran aquejar a la población.

Es así como el individuo se constituye en el centro del Estado, por lo que la sociedad requiere cada vez y en mayor medida, de un poder central que garantice los derechos civiles y universales de la ciudadanía. La misión del Estado se redefine en un nuevo orden político donde se reconocen derechos y obligaciones a los individuos a saber: el orden constitucional.

¹²"Estado de derecho significa el contraste frente al Estado de fuerza entre *liberté du citoyen* y *gloire del estat*. Sólo valdrá como Estado de derecho aquél en que no pueden intentarse injerencias en la esfera individual, sino base de una ley". Carl Schmitt, Teoría de la constitución, p. 151.

A partir de entonces, la razón de ser del Estado se entiende en tanto que es la institución que debe garantizar el respeto a los derechos de los individuos; paradójicamente esta misión del Estado se constituyó no sólo como su fin, sino que paralelamente estableció los límites de su autoridad.

Al reconocérsele al individuo derechos civiles tales como propiedad, contratos, justicia, etc.; derechos políticos, como son el sufragio, la ocupación de cargos públicos, etc.; y derechos sociales, que implican desde el aseguramiento del mínimo bienestar y a la educación, hasta que se le proporcionen los medios para desarrollarse como ser humano con dignidad, el Estado adquiere el compromiso de crear las instancias necesarias para garantizar dichos derechos, lo cual implica la vigencia de organismos de bienestar social.

De este modo, las instancias creadas para justificar la existencia del orden jurídico¹³ y político del Estado conllevan a su vez la limitación de las acciones del gobierno. Esto es, en tanto la misión del Estado se asume como el bienestar del individuo y el desarrollo de la sociedad, son necesarias las instancias gubernamentales que garanticen a los individuos tanto el ejercicio de sus derechos como el que la autoridad pública no pase por encima de éstos.

De esta manera, la exigencia ciudadana coadyuva a la existencia del Estado de derecho que se erige con límites y controles e implica la existencia de un gobierno liberal, positivo y humanista. La Administración Pública dentro de éste, representa el brazo que formula y ejecuta las políticas del

¹³ "Por orden jurídico es preciso entender un orden jurídico... basado en la propiedad privada y en la libertad personal, y considerar al Estado como una garantía armada a este orden, paz y seguridad burguesa". Ibidem.

bienestar ciudadano.

El Estado de derecho es un tipo de institución en la cual el poder se estructura, fundamenta y ejerce con base en la noción de autoridad racional. Esto significa que su autoridad, recursos, atribuciones y cobertura se reconocen y aceptan para proteger a los individuos, procurar su bienestar y asegurar el desarrollo de la sociedad. El Estado de derecho es la institución más importante de la sociedad moderna y el ámbito donde la vida ciudadana se organiza con fines públicos y políticos.

Con lo anterior se testimonia cómo la ciudadanía¹⁴ reclama cada vez con mayor fuerza, que el poder del Estado sea limitado, dando paso al Estado de derecho, mismo que se manifiesta por su naturaleza constitucional, la cual recoge los deseos ciudadanos y los compromisos del Estado. Por medio de la constitución, el Estado se legitima, en tanto que ésta representa el interés general y a partir de ella, se crea el marco legal que rige a la sociedad. "En las propias constituciones se consagra la libertad, la propiedad, la igualdad y la seguridad como eje de la vida moderna y como ámbito donde se desarrollan los derechos del hombre...Por su parte, el espacio político da cabida a los derechos ciudadanos y tanto el sufragio universal y secreto como la participación y la representación dan un contenido democrático al poder."¹⁵

¹⁴"La ciudadanía como concepto es una reivindicación fundamental al ubicarla también como un modo de vida. Significa que la estructuración del poder se sustenta en el ejercicio de la voluntad; que la sociedad tiene en el parlamento su protección para evitar los abusos del Estado". Ricardo Uvalle Berrones, Liberalismo, Estado y Administración Pública, p.32.

¹⁵ibidem.

De esta manera se garantiza que el individuo goce del libre y pleno ejercicio tanto de sus derechos de hombre como de ciudadano, evitando, en este sentido, los privilegios de clase, grupo, corporación o gremio.

El concepto de Estado de derecho establece que la acción estatal no invada la esfera de la libertad individual, lo cual implica un sistema de contrapesos del poder, es decir la división de éstos; señala el marco legal de las actividades tanto del Estado como del individuo, en cuanto a que uno ejecuta, otro legisla y un tercero que regula judicialmente los actos de gobierno.

En síntesis, se puede afirmar que el Estado de derecho significa a la preeminencia y cumplimiento de la ley, en tanto que expresa los acuerdos de los diferentes sectores de la sociedad, representados por legisladores que, manifiestan, mediante su voto en el parlamento, la voluntad de la ciudadanía que representan. De esta manera, la acción administrativa queda legalizada y legitimada para ejecutar el espíritu y contenido de la ley.

IV. LA ADMINISTRACION PUBLICA¹⁶: INSTITUCION PROTECTORA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Al proclamarse en el mundo moderno los derechos de libertad, seguridad, propiedad e igualdad, la

¹⁶La administración, según C.J. Bonnin, "...es una consecuencia de la asociación, como esa lo es del espíritu de sociabilidad inherente a la especie humana, está, al menos en cuanto a su organización y a los efectos que de ella proceden, sometida, lo mismo que la sociedad a un modo de existir. Este modo, o sistema, constituye en cuanto a los principios, la ciencia de la administración, y en cuanto a su acción ejecutiva, el arte de administrar... la administración pública es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas." "Principios de la administración", en Revista de Administración Pública, p. 479.

autoridad del Estado se aceptó como necesaria -es decir, se legitimó- en tanto que tuvo el consenso para que su acción garantizara a la ciudadanía el goce de sus derechos individuales. Esta situación implica acciones de gobierno concretas, dirigidas a la instauración de las instancias que se encarguen de esta tarea. En este orden de ideas, los actos del Estado habrían de cristalizarse en una forma de administración que cuida y procura el beneficio de todos los individuos. Es la Administración Pública, la institución que organiza la actividad del Estado en la sociedad.

Por lo anterior, la Administración Pública tiene un nuevo contenido, el cual se traduce como el conjunto de instituciones encargadas de salvaguardar el interés público, dado que éste es la manifestación de los intereses individuales que se asocian para lograr la realización de sus propósitos. En este mismo sentido, la Administración Pública ejecuta la fuerza que se requiere para garantizar el mantenimiento del orden, y en ningún momento para fines autoritarios o sin justificación del beneficio público. Se entiende por Administración Pública la actividad positiva, creativa y transformadora del Estado para garantizar los derechos civiles, políticos y públicos de la sociedad con el fin de que los individuos tengan una vida productiva, respetable y civilizada.

Paralelamente, la Administración Pública ejecuta las leyes que con el fin de lograr el bienestar común, genera el poder legislativo, el cual por su naturaleza representa y manifiesta la voluntad general de la ciudadanía. Sólo de esta manera la Administración Pública será digna de considerarse como el gobierno de la comunidad.¹⁷

¹⁷ Llamamos gobierno de la comunidad a aquel que está pendiente del cumplimiento y ejecución por medio de la Administración Pública de la voluntad general manifestada en las leyes, ya que según Bonnin "...el principio fundamental de la sociedad se encuentra en las dependencias sociales, que nacen de la sociabilidad natural del

En el ámbito del Estado de derecho, la Administración Pública es considerada como la vía para armonizar y satisfacer los intereses comunes, por lo que es necesario reconocerla también como la responsable de que no se rompa la civilidad de la sociedad.

De esta manera, en tanto el individuo es reconocido como el centro que justifica la existencia del Estado, la Administración Pública tiene la misión de garantizar que los derechos individuales sean respetados. "Debe la administración procurar que la nación que administra tenga la mayor suma de prosperidad, que se desarrolle la felicidad del país con el movimiento más rápido; pero que esto sea sin herir la libertad individual, ni la prosperidad particular."¹⁸

Se forma así el vínculo sólido entre la Administración Pública y la ciudadanía, ya que por la amplitud de aspectos que abarcan los derechos individuales, las instituciones administrativas se crean y diversifican para atender todos los aspectos relacionados con la vida del hombre desde su nacimiento hasta su muerte.

"La administración propiamente dicha es la parte de autoridad pública que cuida de las

hombre y tienen por elemento las necesidades de los mismos en sociedad... las leyes son la expresión de estas necesidades y la regla de estas dependencias de todos: de unas y otras emana el interés público que los aproxima, reúne y modifica para formar la generalidad de individuos asociados... (de esta manera) la administración (pública) es la ejecución de la voluntad pública, como la legitimación es la misma voluntad. El gobierno es el vigilante de la ejecución de ella y el censor que recuerda su observancia; (a su vez) la administración (pública) es la institución y la magistratura destinada a dar a todos los ciudadanos una dirección común por medio de la ejecución de las leyes, que son la expresión de las necesidades y dependencias puestas para el orden público y el interés general, esto es lo que se puede llamar movimiento en el cuerpo político... (siendo que) la parte ejecutiva es por naturaleza la vida del cuerpo político, como por su objeto es el gobierno de la comunidad, porque es un gobierno de familia", Op. cit., pp. 492-493.

¹⁸José Posada de Herrera, "Lecciones de Administración", en, Revista de Administración Pública, Edición especial en memoria del Maestro Gabino Fraga, p. 143.

personas y bienes en sus relaciones con el Estado, haciéndolos concurrir al bien común y ejecutando las leyes de interés general... Yo observo en ella un poder, que desde la altura del trono hasta el hogar de las familias vela por la protección de los asociados, desde el momento en que nacen hasta que sus cenizas reposan en el sepulcro. Para la conservación y felicidad de ellos cooperan todos los agentes instituidos en nombre y por delegación del poder supremo que representa la sociedad. La órbita de su movimiento es inmensa, como son innumerables los puntos a donde puede y debe dirigir su acción y su impulso. Cuanto existe, desde lo más grande y sublime hasta lo más pequeño, todo está sujeto al influjo benéfico y poderoso de la administración. El goce inapreciable de la seguridad individual de los bienes y de la propia existencia; la instrucción de los pueblos, desde los rendimientos de la niñez hasta las ciencias más elevadas; la prosperidad y fomento de todas las industrias y cuanto contribuye a fecundizar las fuentes de la riqueza pública; los grandes medios que el saber y la civilización han inventado para las cómodas y rápidas comunicaciones; el socorro de la humanidad en sus dolencias, sus miserias y calamidades; la reunión y sostenimiento de fuerzas para mantener la tranquilidad interior y defender la independencia de la patria; hasta las comodidades y goces sociales, los espectáculos y recreos, el ornato de los pueblos, su orden interior sus intereses municipales, todo es objeto de esa institución saludable y protectora, que pudiéramos llamar omnipresente.¹⁹

Por lo anterior, a partir de la Revolución Francesa, la Administración Pública crece ampliamente en la mayoría de los países occidentales. Las funciones a realizar constituyen una inagotable fuente de tareas y responsabilidades sociales.

Se puede afirmar que tanto el significado como la actividad de la Administración Pública, conllevan

¹⁹Manuel Ortiz de Zúñiga, "Idea general de la administración y del derecho administrativo", en, Revista de Administración Pública, Edición especial en memoria del Maestro Gabino Fraga, p. 126.

a raíz del advenimiento de la sociedad moderna una nueva misión, un objetivo humanitario que procura que los individuos ejerzan y disfruten sus derechos; y que a la vez cumplan con sus responsabilidades. En este sentido "Toma el nombre de Administración Pública, la institución que en la sociedad desempeña el cargo de cuidar, conservar y fomentar los intereses comunes, proteger los derechos de los individuos como miembros del Estado, y facilitar el cumplimiento de los fines de la asociación por medio de las autoridades y funcionarios a quienes esta misión se confía y con arreglo a las leyes, instrucciones, reglamentos, órdenes, acuerdos y demás disposiciones dictadas al efecto."²⁰

V. LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO

México se inscribe en la tradición política, social y humanista del mundo occidental. Su trayectoria como país, nación y sistema político se realiza de acuerdo con las aportaciones de la ideología liberal. Es el liberalismo, la plataforma para construir instituciones, derechos y obligaciones.

Por eso, destacar los derechos humanos en México, implica remontarnos al siglo pasado, cuando con la Guerra de Independencia iniciada en 1810, emerge el deseo de libertad, igualdad y reivindicación de la dignidad de los individuos el cual se convierte en el ideario de José María Morelos, quien lo define a la manera de postulado político en los Sentimientos de la Nación dados a conocer por él en 1813.

²⁰Antonio González Saravia, "La Administración Pública", en, Revista de Administración Pública, Antología, 1-54, 1956-1983, p. 283.

Este ideario es retomado para elaborar la Constitución de Apatzingan de 1814, y marca el inicio de una legislación mexicana profundamente liberal²¹ y humanista, en la que el tema de la dignidad del hombre es parte esencial; desde entonces, se expresa en ella la intención de forjar un marco legal y político para las demandas fundamentales de la sociedad; tal como lo demuestran los textos de las otras dos Constituciones liberales del siglo XIX.

En la de 1824 se proclaman, entre otros principios, la libertad de imprenta, la no retroactividad de la ley y la prohibición de los tormentos; asimismo, se reitera el hecho de que la nación estaba obligada a proteger por medio de leyes sanas y justas los derechos del hombre y del ciudadano. Por su parte, la de 1857 estipula por primera vez el reconocimiento de derechos relativos a la igualdad, la libertad y la seguridad personal, así como la libertad de los grupos sociales, la libertad política y la seguridad jurídica, no sólo para los mexicanos sino para todo individuo que ingrese al territorio nacional.

Así, desde el siglo pasado se plantea en la legislación mexicana la necesidad de que toda persona sea respetada por la autoridad pública en cuanto a sus derechos humanos; sin embargo, es en ese siglo cuando por razón de la Guerra de Independencia, por las sucesivas batallas que se libraron en contra de potencias extranjeras para la defensa de la incipiente soberanía nacional, por la Guerra de Reforma y la lucha política entre conservadores y liberales por definir el proyecto de nación, que México vive

²¹“La experiencia liberal México es una de las más aleccionadoras. En México, peldaño a peldaño, la idea liberal en acción fue obteniendo realidades y siendo permeable a éstas, fue adquiriendo matices de originalidad. Por ello el proceso del liberalismo mexicano fue sumamente complejo y resulta difícil seguir sus huellas, a veces imperceptible.” Jesús Reyes Heróles, El liberalismo mexicano, Tomo I, los orígenes, pp. IX y X.

al margen de la legalidad estipulada en sus distintas constituciones políticas.

El conflicto de intereses entre los grupos que se disputaban el poder en México se manifiesta de las más diversas maneras, traduciéndose en la agudización de las precarias condiciones que vive la mayoría de la población, la cual padece al igual, o peor, que en el tiempo de la colonia, la vejación de sus derechos humanos fundamentales, y la falta del reconocimiento de ellos.

En este contexto histórico México cruza el umbral hacia del siglo XX con una población mayormente pobre, rural y carente tanto al acceso para participar en la vida política nacional como a la educación más elemental. La igualdad y el reconocimiento de los derechos humanos proclamados en las distintas constituciones no son en la realidad mexicana más que quimeras.

La situación de polarización entre la riqueza y la falta de oportunidades para la mayoría de la sociedad mexicana -en todo sentido, incluyendo el político- estimula el descontento social y desemboca en el primer conflicto armado del siglo: la Revolución Mexicana.

Es importante destacar la revolución como el movimiento que acelera la modernización del país y erradica un orden político injusto que impedía el respeto por los derechos humanos, el logro del bienestar y la vigencia de la democracia política. Por eso la revolución se hace gobierno con la Constitución de 1917.²²

²²Las aspiraciones revolucionarias categorizadas como demandas sociales que destacan por su importancia son las contenidas en los artículos 3, 27 y 123, que se refieren a los derechos de: la educación; la propiedad de tierras y agua; y el trabajo digno y socialmente útil. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pp.

El gobierno posrevolucionario requiere legitimar su existencia, y para tal fin refrenda el dominio sobre la Administración Pública para gobernar la sociedad. Por ello, además de reconocer los derechos de los individuos -en la Constitución de 1917- incorpora por primera vez los derechos económicos y sociales los cuales son aceptados por el Estado mexicano en cuanto base de la unidad fundamental de la sociedad. Tales derechos se encuentran en los artículos constitucionales 3o, 27o, y 123o. Son derechos relacionados con la justicia social y con el imperativo del Estado de crear condiciones de dignidad y equidad social. Por ello, corresponde a la Administración Pública dar cumplimiento a los objetivos del bienestar social

La vía para la pacificación del país plantea la necesidad de la institucionalización,²³ así como el establecimiento de las bases para la implantación del Estado de Derecho, ya que México, a pesar de tener en su historia diversas Constituciones políticas, jamás había logrado la vigencia plena de alguna de ellas.

En este contexto se formula la Constitución de 1917 que señala el intento por definir en México, las instituciones para la implantación de un Estado de derecho, en el que la ley sea el punto nodal que rija la vida del Estado, así como la última palabra de las controversias que se susciten; se pretende además, generar las reglas que requiere la sociedad para la atención de sus necesidades y la creación de un sistema de justicia equitativo para la aplicación y observancia de la ley.

7-123.

²³ "La institucionalización es el proceso por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos. Se podría definir el nivel de institucionalización de cualquier sistema político por la adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia de sus organizaciones y procedimientos". Huntington, *Op. cit.*, p. 23.

A lo anterior se atribuye que la parte dogmática de la Constitución de 1917 se encuentre en los artículos del 1o. al 29o., mismos que se avocan no sólo a destacar los derechos de las personas, sino a establecer las garantías individuales mediante las cuales se protegen los derechos de todo ser humano.

Las principales ideas de la Constitución de 1917, en este sentido se encaminan a garantizar los derechos de propiedad, igualdad, la libertad y la seguridad, que el individuo por el sólo hecho de serlo, tiene derecho a gozar y ejercer. Asimismo, en cuanto a la persona como miembro de la sociedad, considera que debe de gozar del derecho a disfrutar de los regímenes patrimoniales, familiares y de información.

Este conjunto de normas aseguran formalmente los derechos a los mexicanos; protegen jurídica y socialmente al trabajador y al campesino, y posibilitan a una vida digna para su realización como seres humanos.

La idea de igualdad plasmada en la Constitución de 1917, plantea las mismas oportunidades a cada persona; por ello, a partir de ésta, el desarrollo de las políticas y acciones gubernamentales requiere de un amplio sustento en cuanto al beneficio para todos los individuos y la necesidad de lograr la justicia social.

A pesar de los logros en materia de bienestar social, a partir de la pacificación del país y la promulgación de la Constitución de 1917, México se encuentra lejos de ser el Estado de derecho

estipulado; de hecho, existen muchos aspectos de la vida nacional en los que no se ha logrado superar el rezago de la realidad con relación a la legalidad existente. México, en esta tónica tiende más bien hacia la consolidación de un Estado nacional.

Como ejemplo de lo anterior, podemos encontrar a lo largo de todo el período posrevolucionario una constante: las heridas que en la sociedad mexicana imprimen la corrupción de los funcionarios públicos de todos niveles y en todas las actividades desarrolladas por el Estado; la arbitrariedad de un deficiente e insuficiente sistema de impartición de justicia; la falta de canales de expresión de ideas de oposición política; la inexistencia de una verdadera división de poderes de la Unión y de un sistema electoral realmente democrático de múltiples opciones políticas, participación en la toma de decisiones públicas y respeto a la voluntad manifestada mediante el sufragio; la creciente polarización de la riqueza; la desigualdad y la marginación de la población rural con respecto a la urbana; la falta de libertad de prensa, etc.; hechos que entre muchos otros violentan los principios fundamentales del Estado de derecho.

Uno de los cuestionamientos más fuertes de la legitimidad del gobierno mexicano, lo constituye la falta de cumplimiento -y por ende su violación- de los derechos humanos garantizados en la Constitución de 1917 gracias al triunfo de la sociedad que reclamó ante el Estado el aseguramiento de los medios necesarios no sólo para la sobrevivencia de los individuos, sino para que éstos tuvieran la posibilidad de vivir y desarrollarse con la dignidad inherente a su naturaleza humana.

Debemos recordar que el fin del Estado, a partir del ideario de la Revolución Francesa, es el individuo, así la existencia del primero, sólo se entiende y acepta en tanto que su acción garantice el respeto de los derechos de los segundos; además de que la acción estatal tan sólo se justifica en relación directa con el bienestar del individuo y el desarrollo de la sociedad. En este sentido, dentro del paradigma Estado de derecho, es la Constitución, en este caso la de 1917, la que recoge y plasma la voluntad ciudadana en lo que a México se refiere -aspiraciones y reclamos vertidos en la Revolución Mexicana- delimitando el debido marco de acción para la actividad estatal.

En el caso de México, la falta de apego a la legalidad vigente, así como los excesos y omisiones de la actividad pública del Estado, nos permite afirmar que a 78 años de la proclamación de la Constitución, en la cual se manifestó el deseo de lograr que en México existiera un Estado de derecho; este último aún no existe plenamente en la realidad nacional.

VI. CREACION Y ESTRUCTURA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

A). Preámbulo

Se considera que la inexistencia en México de un Estado de derecho provoca que la sociedad, víctima de las arbitrariedades de las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones y de las graves deficiencias en el sistema de impartición de justicia, se organice en instituciones no gubernamentales e integre la participación política activa, caracterizada por un mismo reclamo, aunque con diferentes matices: el cumplimiento y el respeto por los derechos humanos.

El abuso de autoridad, el atropello, la tortura, la negligencia, la prepotencia, la corrupción, la impunidad, y, en general los excesos de la autoridad son manejados por la opinión pública como el sello del quehacer cotidiano de las instituciones de la Administración Pública en sus tres niveles de gobierno.

La agudización de la situación de crisis económica y política de los años ochenta, conjuntamente con la extensión de los actos de corrupción e impunidad de los servidores públicos, generan en la población irritación y frustración; aunado a ello, el descuido la negligencia, la indiferencia, la prepotencia, el envilecimiento y la corrupción de los cuerpos policíacos y de seguridad pública avivan la demanda de la sociedad para una redefinición clara, precisa, congruente y viable de las responsabilidades de los servidores públicos, a fin de que éstos cumplan estricta y efectivamente con las obligaciones que por ley tienen estipuladas.

El relajamiento y desviación del acatamiento de la ley por las autoridades públicas son una realidad que ha ido aumentando con el paso del tiempo, y que aleja cada vez más la posibilidad de instaurar y vivir en México el Estado de derecho previsto por la Constitución de 1917. En este sentido el abuso de autoridad se asocia peyorativamente con la razón de Estado.²⁴ Esto es falso, porque la razón de Estado no es contundencia del poder sin límites, ni el ejercicio de la autoridad sin apego a la ley y a los valores de la legitimidad política. Implica en la vida moderna mesura en el ejercicio de la

²⁴"Razón de Estado es la máxima del obrar político, la ley motora del Estado. La razón de Estado dice al político lo que tiene que hacer, a fin de mantener al Estado sano y robusto. Y como el Estado es un organismo, cuya fuerza no se mantiene plenamente más que si le es posible desenvolverse y crecer, la razón de Estado indica también los caminos y las metas de este crecimiento. Friedrich Meinecke, La razón de Estado, pp. 28-31.

fuerza estatal, respeto²⁵ a las libertades públicas y a los derechos humanos y continua búsqueda del bienestar social.

B). Contexto institucional

Cuando Carlos Salinas de Gortari asume la presidencia de la República en diciembre de 1988, manifiesta ante la presión y expectación de la sociedad, organizada y palpablemente descontenta, que el compromiso adquirido por su gobierno es la "modernización de México", lo cual implica en el plano económico, la inserción del país en el contexto del comercio mundial, así como el redimensionamiento de la actividad estatal; en el político, la creación y modificación de las leyes e instituciones²⁶ electorales a manera de crear los canales de expresión y la consolidación de un sistema democrático; y en el social, la implementación de programas dirigidos a la atención de las necesidades imperantes, así como la creación de las instituciones para su planeación y ejecución.

Sin embargo, es requisito indispensable para echar andar el proyecto recuperar la confianza de la sociedad en general, que la población crea en la voluntad para cambiar las cosas, sentar con hechos las bases de una nueva relación entre gobernantes y gobernados, basada en la justicia, la seguridad y el respeto a la legalidad y la dignidad humana de todos los miembros de la sociedad como tarea

²⁵"...puede afirmarse que así como la subordinación del Estado al derecho nace como un afán por desterrar o, al menos reducir el subjetivismo en la decisión estatal, la razón de Estado, en lo que es sustancia, pretende similar propósito: limitar el subjetivismo del gobernante mediante una razón objetiva que, al mismo tiempo que le permita actuar lo sujete." Jesús Reyes Heróles, En busca de la razón de Estado, p. 32.

²⁶Institución: "Son pautas de conducta reiteradas, estables y apreciadas". Huntington, Op. cit., p. 27.

prioritaria.

Paralelamente, era urgente diluir la faz autoritaria y arbitraria del Estado Mexicano, así como humanizar a la Administración Pública, de tal manera que, mediante el apego estricto a la legalidad, el gobierno se legitimara.

Ante la presión que ejercía la sociedad por medio de marchas, coloquios, medios masivos de información, etc., durante el período comprendido de 1989 a 1990, primeros años de su gobierno, Carlos Salinas de Gortari, en el ámbito de mejoramiento de la impartición de justicia se proponen y aprueban reformas a los Códigos Penal y de Procedimientos Penales tanto federal como para el Distrito Federal.

Sin embargo, el ejecutivo federal, continua trabajando bajo la presión de crear un medio, que permita a la sociedad participar activamente en la denuncia y castigo a los actos de abuso del poder público en sus diversas manifestaciones, lo que da como resultado que se creara por Decreto Presidencial del 6 de junio de 1990 el organismo denominado Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

La creación de la CNDH²⁷ se considera como el esfuerzo del gobierno federal para lograr el respeto

²⁷En un primer momento -del 8 de junio de 1990 al 27 de enero de 1992- la CNDH funcionó como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, adscrita a ésta, tanto administrativa como financieramente, contando con una estructura compuesta por un Presidente, un Consejo, un Visitador y una Secretaría Ejecutiva, además del personal técnico y administrativo que se consideró necesario para el ejercicio de sus funciones; más tarde, y debido a las presiones tanto de la sociedad civil como de la opinión pública, en septiembre de 1991, Carlos

a los derechos humanos, ya que su creación es el testimonio de que se tiene un *Ombudsman*²⁸ mexicano; cuyo propósito principal es vigilar el cumplimiento de la política nacional en la materia, facultado para instrumentar los procesos necesarios de prevención, atención y coordinación que garanticen la salvaguarda de dichos derechos en el territorio nacional.

La importancia de la creación de la CNDH, involucra los ámbitos: social y político. El primero significa uno de los mayores logros frente a la arbitrariedad del Estado, ya que por medio de este organismo la sociedad civil se fortalece en cuanto a su posición de exigir del mismo el respeto constitucional y legal en materia de derechos humanos. Por el segundo, el gobierno adquiere el compromiso público de propiciar las condiciones para la vigencia del Estado de derecho en favor de los postulados por los que universalmente ha luchado la humanidad.

Salinas de Gortari durante su 3er. Informe de Gobierno, señala que "impulsaría el fortalecimiento de los órganos de procuración de justicia, y por ello pondría a consideración de los legisladores elevar a rango constitucional la protección que brindaba la CNDH"

Este hecho vino a marcar el punto de arranque para que el ejecutivo federal presentara a la H. Cámara de Diputados la iniciativa de Decreto, por el que se adiciona al Artículo 102 constitucional con un apartado B, referente a derechos humanos. el principal objetivo de esto, es insistir al más alto nivel normativo, la existencia y funcionamiento de organismos que en los diferentes niveles de gobierno promuevan, preserven y protejan plenamente el respeto a los derechos humanos; tal y como queda establecido en el dictamen que en la cámara de origen se presenta por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos.

Una vez aprobada la adición al Artículo 102 constitucional, el 11 de junio de 1992 por unanimidad, y el 26 del mismo mes por mayoría de 362 contra 25, se publicó el 29 de junio de 1992. Estableciendo por medio del apartado B, la existencia de un órgano protector de derechos humanos a nivel nacional, en esta propuesta indica también que, en tanto las legislaturas estatales expidan los ordenamientos en esta materia, el organismo de carácter nacional podrá conocer de los asuntos del ámbito local relativos a violaciones de derechos humanos. De acuerdo con lo indicado por la Cámara de Diputados LV Legislatura, Crónica de la reforma al Artículo 102 constitucional en materia de derechos humanos, pp. 16-20.

²⁸Se conoce con el nombre genérico de Ombudsman, por su origen escandinavo, a la institución que puede caracterizarse como el organismo protector de los derechos y de los intereses legítimos de los gobernados frente a las autoridades públicas que, por medio de un procedimiento flexible y breve investiga las quejas o denuncias de los afectados, procurando una rápida solución, de no obtenerla, realiza una investigación que puede culminar con una recomendación no obligatoria a las autoridades respectivas, pero que cuenta con el apoyo de la publicidad de la opinión pública" Anteproyecto de la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, p. 2.

C). Creación

Con la Ley de la CNDH, publicada el 29 de junio de 1992 en el Diario Oficial de la Federación, se otorga a la Comisión la calidad de órgano descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, gozando de autonomía²⁹ orgánica, técnica, financiera y política.

Con este cambio de estatuto, que lo transforma de órgano desconcentrado en órgano descentralizado, el objetivo también se amplía. Además de la protección y observancia de los derechos humanos se le asigna como misión la promoción, estudio y divulgación de los mismos.

El ámbito de competencia determina que puede investigar las violaciones a los derechos humanos cometidas por autoridades y servidores públicos de carácter federal, mientras que en caso de autoridades estatales y municipales, según el principio del federalismo que contempla la autonomía, la acción corresponde a las Comisiones Estatales de Derechos Humanos. La intervención de la CNDH, en este ámbito queda reducida a los casos impugnados mediante algún recurso de

²⁹La autonomía conferida a la CNDH se interpreta por las autoridades correspondientes, según el caso, de la siguiente manera:

a). Orgánica, en tanto que cuenta con estructura y personal propios, además de que su Presidente y sus Visitadores Generales no están sujetos a la responsabilidad civil, penal o administrativa, por las opiniones y recomendaciones que formulen; b). técnica, en cuanto sus procedimientos, ya que la Comisión está facultada para aplicar sus propios ordenamientos, programas, recomendaciones y documentos de no responsabilidad, de los cuales según el Artículo 47 de la misma, no procederá revisión alguna por cualquier otro órgano; c). financiera, debido a que cuenta con patrimonio propio y elabora su propio anteproyecto de presupuesto anual de egresos; d). política, según el artículo 54 de la Ley de CNDH, queda previsto que ninguna autoridad o servidor público dará instrucciones a la Comisión, con lo cual se pretende que este organismo no reciba opiniones de funcionarios de la Administración Pública, incluyendo al Presidente de la República, ni de partido político o de alguna otra instancia que pudiera interferir con el desempeño de sus funciones, y sobre todo, en el resultado del mismo. Por ello se dice que en las recomendaciones emitidas por esta Comisión se refleja el tipo de autonomía, ya que sin importar la institución o autoridad implicada, ésta se hace pública.

Fuente: Héctor Hugo Lecuona Gutiérrez, La Comisión Nacional de Derechos Humanos y la eficacia de sus Recomendaciones.

inconformidad previsto por la ley; a la inexistencia de la Comisión estatal correspondiente por el supuesto de atracción, que según el Artículo 65 de la Ley de la CNDH y 156 de su Reglamento, se da cuando existe participación autoridades locales y federales, o cuando se trata de casos que, por su importancia, trasciendan el interés del Estado e inciden en el interés público.

La Ley de la CNDH es clara al estipular los objetivos y atribuciones del organismo, estableciendo que debe elaborar programas preventivos referentes a derechos humanos; supervisado también el sistema penitenciario y de readaptación social; impulsar la observancia de los derechos humanos del país; proponer modificaciones jurídicas y administrativas; elaborar, programar y realizar acciones coordinadas con las autoridades responsables del cumplimiento de ordenamientos internacionales vigentes en México en la materia; y proponer al ejecutivo federal la suscripción de acuerdos o convenios internacionales a este respecto.

D). Estructura

La CNDH para el cumplimiento de sus objetivos tiene como estructura (ver ANEXO), principal los órganos siguientes:

Consejo: Es el órgano mediante el cual se dota a la CNDH de una integración plural, ya que sus miembros son personas de reconocido prestigio intelectual y público y tienen libertad de analizar, discutir y dictar los lineamientos de la Comisión Nacional, así como los programas de trabajo correspondientes.

Presidencia: Organismo a cargo de un presidente, en el cual se centran las facultades de decisión, representación, formulación de lineamientos administrativos, aprobación y emisión de recomendaciones, etc. Su designación está a cargo del presidente de la República con la aprobación del Senado.

Tres Visitadurías Generales: Atendiendo a la más fuerte queja de la sociedad, referente a la consuetudinaria violación de los derechos humanos, y en tanto el modelo que se pretende desarrollar por parte de las autoridades es el del Ombudsman, a la hora de proyectar la estructura se le da vital importancia a este aspecto. Para tal efecto, se estipula la existencia de 5 visitadurías generales, a través de las cuales se prevé el desahogo de las quejas presentadas ante el organismo.

También se determina la existencia de una Secretaría Técnica dependiente del Consejo, cuya función es auxiliarlo y encargarse de los asuntos relacionados con la capacitación y difusión en materia de derechos humanos; cabe mencionar que este órgano ha cobrado fuerza con el paso del tiempo, ya que muchos de los programas que realiza la institución le han sido asignados.

Por otra parte, se establece que la CNDH dicte las resoluciones por medio de documentos denominados recomendaciones, las cuales son decisión final de su Presidente, no teniendo carácter imperativo, ni facultad para anular, modificar o dejar sin efecto los fallos dictados con anterioridad sobre los actos denunciados; la única fuerza que se les concede es su carácter público, además de establecer según la ley, la obligatoriedad a que están sujetas las autoridades y los servidores públicos a quienes se comuniquen recomendaciones, de informar la aceptación de las mismas dentro de los

15 días hábiles siguientes, y presentar las pruebas del cumplimiento respectivo en el período comprendido dentro de los 30 días hábiles posteriores.

Asimismo, se establece la presentación de un informe anual público en el que se detallen las actividades de la CNDH, el cual debe rendirse ante el Presidente de la República y el Senado.

E). Operación de programas.

La CNDH ha desarrollado múltiples programas de trabajo por medio de los cuales se atienden las denuncias de atropellos cometidos por autoridades o servidores públicos que en el desempeño de su labor abusen de las facultades que se les confieren y en agravio de la población en general.

Debemos destacar que la CNDH a la fecha ha centrado la mayor parte de esfuerzos en su labor de *Ombudsman*, es decir, en la atención de las quejas emitidas por parte de la ciudadanía. Esto lo realiza por medio de un procedimiento previsto en su Ley Artículo 6, fracciones I a V, denominado Procedimiento para la atención de la queja, que va desde su recepción de quejas, investigación, formulación de recomendaciones, y en su caso hasta el conocimiento de las inconformidades.

Durante la atención de la queja participan la mayoría de los órganos que integran la CNDH, por lo se implanta del **Programa General de Quejas, Recomendaciones y Documentos de no Responsabilidad**, mediante el cual, da seguimiento a cada una de las quejas presentadas ante el organismo, recibéndolas, clasificándolas y turnándolas a las Visitadurías generales, hasta llegar a

su desahogo con la elaboración de la Recomendación o Documento de No responsabilidad.³⁰

El programa aludido refleja la esencia del trabajo de la Comisión Nacional en su carácter de Ombudsman, ya que se da noticia de las quejas recibidas, las resoluciones dictadas y las que continúan en trámite: "...se pone especial atención en las recomendaciones emitidas y su seguimiento, por presentar la máxima expresión del quehacer del Ombudsman. Asimismo, se incluye la referencia de los documentos de no responsabilidad; al procedimiento amigable de composición y mediación; a la orientación jurídica, al tratamiento de las inconformidades, a las quejas enviadas a las Comisiones de Derechos Humanos de las entidades federativas y a la lucha contra la impunidad."³¹

Sin embargo, a pesar de que la prioridad asumida por la CNDH es realizar las actividades correspondientes a su carácter de *Ombudsman*, tenemos que insistir que la legislación mexicana prevee un desempeño más amplio e importante para este organismo, otorgándole facultades para la promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos, que constituye un factor fundamental e indispensable en la creación de una cultura de derechos humanos en el país; desarrollada a través de programas de trabajo ejecutados por las Visitadurías Generales y por la Secretaría Técnica, los cuales abarcan múltiples aspectos, entre los que destacan la capacitación, los derechos humanos de los trabajadores migratorios, los libros de texto, la educación en derechos humanos, etc.

³⁰Es el documento elaborado por la CNDH en el que se determina y notifica a la autoridad pública que no se han encontrado elementos suficientes de violación de derechos humanos, por lo que la queja presentada en su contra no procede. De acuerdo con lo asentado en el Reglamento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pp. 41-42.

³¹Comisión Nacional de Derechos Humanos, Informe anual (mayo 1993-mayo 1994), p. 20.

Es conveniente resaltar que aunque de estos programas se han obtenido resultados específicos, el personal dedicado a ellos, en conjunto es muy inferior al número asignado a su similar de Quejas, Recomendaciones y Documentos de No Responsabilidad.

A su vez destacan programas como el **Programa permanente de la CNDH en los Altos y Selva de Chiapas**, el de **Asuntos Indígenas** y el de **Asuntos de la Mujer y Defensa de la Niñez**, ya que son programas en los que se observa el nivel de coordinación interinstitucional y cuyos resultados significan importantes avances en esta materia dentro de la Administración Pública Mexicana.

VII. EL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DE LA CNDH

Referirse al desempeño³² institucional de las organizaciones públicas implica considerar el conjunto de pautas, conductas y rendimientos que definen la eficacia de un organismo, tomando en cuenta los fines de su creación, así como la calidad de sus resultados y su aceptación en el ámbito de la vida pública del país. Así el desempeño es el que destaca el impacto que la Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene, en los ámbitos político, público y administrativo.

³²La idea de desempeño institucional (performance) se asocia a las categorías de cambio y estabilidad que ha tenido la C.N.D.H. "Típicamente el cambio consiste en ajustes marginales al conjunto de reglas, normas, y cumplimiento obligatorio que constituyen el marco institucional. La estabilidad general de un marco institucional permite el intercambio complejo a través del tiempo y del espacio, por lo que será útil revisar las características de estabilidad para mejorar nuestra comprensión de la naturaleza del proceso de cambio incremental." Douglass C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, p. 110.

A). Ambito Político

En el ámbito político, la labor de la Comisión Nacional de Derechos humanos contribuye a que el ejercicio de las actividades de los servidores públicos se apeguen a la legalidad regida por los principios de justicia, dignidad y seguridad que legitiman al Estado Mexicano. En este sentido es la labor de *ombudsman* de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la que refleja su contribución para que la Administración Pública mexicana se apegue a la ley y recupere la credibilidad de la sociedad civil.

Durante el período comprendido del 8 de junio de 1990 al 6 de junio de 1994, el desempeño institucional de la CNDH se refleja en la atención de 27,841 quejas, de las cuales 26,393 se concluyeron, representando un 94% del total; esta labor requirió del trabajo conjunto con 117 autoridades de los tres ámbitos de gobierno: 33 federales, 53 estatales y 31 municipales.

En el período de referencia se enviaron un total de 796 Recomendaciones, de las cuales 376 se cumplieron en su totalidad, 40 parcialmente y 3 se aceptaron pero su cumplimiento ha sido negligente, 2 de ellas aún están en tiempo para ser contestadas, y 16 no fueron aceptadas. Mientras que mediante el proceso de amigable composición³³ se canalizaron 1,131 quejas, de las cuales se concluyeron 1,044; quedaron en trámite 37 y sin aceptación 2.

³³La figura de la Amigable Composición es utilizada por la CNDH para referir el procedimiento económico de conciliación y reparación de daño por parte de las autoridades públicas, en beneficio del quejoso, previa investigación el caso. De acuerdo con lo asentado en el Reglamento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pp. 47-48.

Las cifras anteriores muestran lo más destacado de la labor de la Comisión Nacional de Derechos humanos en la lucha contra la impunidad de las autoridades públicas, en especial de los cuerpos de procuración de justicia. Que nadie esté o pase por encima de la ley, es uno de los postulados principales tanto para la instauración del Estado de derecho como para que la sociedad civil recobre la confianza en las instituciones públicas, y se desenvuelva en el ámbito de la lealtad ciudadana.

La actividad que como *ombudsman* mexicano desempeña la Comisión Nacional de Derechos Humanos influye en la recuperación de la legitimidad del Estado Mexicano.

B). Ambito público

El ámbito público significa que sus Recomendaciones son del conocimiento de la opinión pública. esto permite conocer su eficiencia, así como el apoyo ciudadano que consigue alcanzar. El desempeño institucional de la CNDH se testimonia en dos sentidos: el primero en cuanto a la respuesta obtenida y brindada por parte de los actores de la vida pública a sus recomendaciones, y el segundo orientado a denotar la efectividad del carácter público de las mismas, decir, las recomendaciones.

A pesar de que la cultura nacional en favor de los derechos humanos es aún incipiente, este tópico actualmente es objeto de debates más extensos que los sostenidos antes de la creación del organismo. Los individuos y grupos sociales han mostrado su disposición para presentar denuncias referentes a las violaciones de los derechos humanos. Tan sólo de mayo de 1993 a mayo de 1994, la CNDH

recibió 8,804 quejas, lo que representa un promedio de 24.1 diarias durante 365 días. Por su parte, las autoridades públicas, en especial las encargadas de la procuración de justicia, han aceptado muchas de las irregularidades cometidas en su desempeño; mostrando su disposición para corregirlas y enmendarlas.

Como ejemplo de lo anterior, en el período comprendido del mayo de 1993 a mayo de 1994, la CNDH, mediante los mecanismos de conciliación, amigable composición y mediación ha resuelto 1,044 casos, de un total de 1,133 presentados a diversas autoridades del país, destacando en este rubro "la disposición mostrada por la Procuraduría General de la República, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Secretaría General de Protección y Vialidad, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajos del Estado, y el Departamento del Distrito Federal."³⁴ De esta manera, la respuesta de la sociedad civil y las autoridades va integrando un frente público contra la impunidad que respalda las acciones de este organismo.

Sin embargo, es conveniente resaltar que a pesar de la respuesta lograda por la CNDH, sus Recomendaciones aún no tienen el grado de efectividad que este organismo debe lograr, ya que de 1990 a 1994, el cumplimiento parcial o incumplimiento de las mismas representa el 51% del total de asuntos.

Al respecto debe considerarse que los aspectos más recurrentes en los números de cumplimiento

³⁴Comisión Nacional de Derechos Humanos "Palabras de Jorge Madrazo Cuéllar, Presidente de la CNDH, en la Ceremonia del Informe Anual mayo 1993-mayo 1994" en *Gaceta* 47, p. 13.

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

parcial son: a) las correspondientes a los asuntos penitenciarios, para los cuales la CNDH observa y reconoce que han faltado recursos económicos para su cumplimiento, pero sobre todo voluntad de las autoridades públicas para acabar con las prácticas de corrupción, tráfico de enervantes y la persistencia de grupos de autogobierno en el interior de los penales, y, b) lo relativo a órdenes de aprehensión que no han sido ejecutadas, en algunos de los caso ni siquiera libradas por los jueces correspondientes (426 órdenes de aprehensión en materia de los fueros federal y local solicitadas mediante recomendación de la CNDH que aún no han sido cumplidas o liberadas).

También es importante destacar que las autoridades con mayor incidencia en cuanto a recomendaciones parcialmente cumplidas son los gobiernos de los estados.

Lo anterior denota que el carácter público, pero no obligatorio de las Recomendaciones no ha sido elemento de presión efectivo para que las autoridades acepten y rectifiquen sus conductas violatorias, ya que lejos de asumirlas como orientaciones para corregir errores y procurar el apego a la legalidad institucional, las han asumido como actos públicos de censura.

C). Ambito administrativo

En cuanto al ámbito administrativo, los esfuerzos de la CNDH tendientes a humanizar el trato que brindan a la sociedad los órganos de procuración de justicia, han chocado a veces con una ciudadanía renuente a la búsqueda de ayuda en las oficinas destinadas para tal función, debido al temor de recibir un trato arbitrario, impune, prepotente y negligente por parte de las autoridades.

Respecto a lo anterior, el trabajo de la CNDH se ha orientado, por una parte a la implantación de múltiples programas de capacitación divulgación, estudios jurídicos, etc., con el objeto de erradicar, el trato negligente y prepotente que recibe la ciudadanía por parte de organismos. En este contexto, la CNDH ha emprendido durante el período 1990-1994, 1,293 actividades de capacitación dirigidas a 122,878 participantes, con un total de 4,303.5 horas impartidas a servidores públicos, cuerpos de seguridad, sector salud y educativo y sociedad en general; asimismo ha apoyado a los organismos públicos que demuestran interés en capacitar a su personal en materia de derechos humanos (como la PGJGF, la PGR y el ejército que han incluido dentro del programa de estudio a sus agentes y cadetes, una materia obligatoria relativa a derechos humanos). En lo referente a la divulgación se han realizado 1,293 acciones en las que han participado 122,878 personas.

En cuanto a estudios jurídicos, destacan la elaboración del anteproyecto de modificaciones legales respecto a las violaciones de derechos humanos debido a la falta de oportunidad en la expedición de órdenes de aprehensión y cateo; la detención arbitraria y la inexecución de órdenes de aprehensión, análisis y propuesta; propuesta de reforma a la Ley de amparo; anteproyecto legislativo en materia de reparación del daño por parte del Estado; anteproyecto de Ley para prevenir y sancionar la tortura; 18 investigaciones para reforzar el marco jurídico en torno a la protección de derechos humanos de los indiciados y procesados.

Como resultado sobresalientes de dichos estudios, la CNDH logra que se introduzca la reforma a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos con la que se responsabiliza al Estado de manera directa por los daños causados por sus agentes, y derivado de ello se han planteado y

efectuado las reformas a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación; a la Ley del Tribunal de lo contencioso Administrativo del Distrito Federal; al Código Penal del Distrito Federal en materia del fuero Federal y; a la Ley para prevenir y Sancionar la Tortura. Asimismo, se logró la reforma al Artículo 98 del Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal.

Por la otra parte, se ha enfocado a la apertura de un canal de expresión que capte las denuncias de la ciudadanía en materia de derechos humanos y a la vez brinde al público en general la seguridad de que ante el abuso de autoridad pública se cuenta con una institución que brinda un trato digno y la ayuda correspondiente, creando para ello, un sistema de defensa y protección no jurisdiccional de derechos humanos a nivel nacional, integrado por la CNDH y las 32 Comisiones correspondientes a cada entidad federativa; lo cual constituye el sistema de *ombudsman* más grande del mundo.

La CNDH ha insistido en que " Debiera tenerse siempre presente que entre una seguridad pública eficiente y un cabal respeto a los derechos humanos no existe divorcio alguno. Al delincuente debe perseguirse con fuerza y determinación para ponerlo delante del juez y que, en un debido proceso legal, reciba la sanción que el orden jurídico establece. Pero esa fuerza sólo puede darse dentro de los márgenes y con la extensión que la propia Ley autoriza. Trasponer sus límites supondría crear círculos perversos en donde los delincuentes son perseguidos por otros delincuentes, para así seguir delinquiendo."³⁵

³⁵Comisión Nacional de Derechos Humanos Palabras de Jorge..., pp 17-18.

CONCLUSION

A cinco años de su creación, la CNDH hace suya la utopía -entendida ésta, como algo que no existe, pero puede llegar materializarse, es decir, la posibilidad de un proyecto de vida- de sentar las bases de una nueva relación entre gobierno y sociedad civil, cimentada en el conocimiento, respeto y ejercicio de los derechos humanos; de forjar una cultura de este tipo de preceptos que, teniendo como base la dignidad humana, permita por una parte, que las dependencias públicas, en especial las de procuración de justicia, se constituyan en verdaderas casas del ciudadano, a las que los individuos puedan acudir con la seguridad de obtener un trato digno, humano; y por otra, participar en la formación de ciudadanos con un alto nivel cívico, familiarizados con este tipo de cuestiones humanitarias; para que conociendo sus derechos los ejerzan, y asimismo cumplan con las responsabilidades que éstos les generan.

La labor de la CNDH ha dejado huella tanto en la Administración Pública mexicana como en la sociedad civil, ya que a partir de su creación, los derechos humanos son cada vez más un asunto común en todos los ámbitos de la vida ciudadana e institucional del país.

El desempeño institucional de este organismo ha permitido que se revitalice el sentido humanitario de la Administración Pública, al establecer un nuevo canal de comunicación con la sociedad civil. Asimismo, renueva y reafirma el concepto del Estado al servicio de la sociedad, en cuanto a que con la creación de la CNDH, se reconocen e institucionalizan las necesidades y requerimientos de la sociedad civil, innovando su capacidad de gestión para atender un reclamo social específico: el

respeto a los derechos humanos en el ámbito de la vida pública.

Los esfuerzos continuos de la CNDH, contribuyen a erradicar la visión de la Administración Pública mexicana como mal necesario, ya que al insistir en el apego de la actividad de esta última a la legalidad, se colabora para que el Estado amplíe su legitimidad, erigiéndose en institución que cuida el interés público.

A pesar de los logros alcanzados, todavía subsisten la corrupción, la impunidad y la injusticia; situaciones que violentan la realidad cotidiana y alejan la posibilidad de vivir en un Estado de derecho pleno. Sin embargo, lejos de que esto implique el fracaso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, debe considerarse como el reto de una institución joven que requiere del apoyo gubernamental y ciudadano para el logro de sus objetivos, lo cual redundará en el aumento de la calidad de vida de los mexicanos.

RECOMENDACIONES

1. En la CNDH debe implantarse el Servicio Civil de Carrera como elemento que redunde en una mejor profesionalización de los servidores públicos, lo cual contribuirá a una mayor estabilidad institucional. Paralelamente contribuye a evitar que este organismo sea escenario de contiendas políticas, y/o que adopte posiciones partidistas que sólo demeritan su imparcialidad y desempeño.
2. Debe intensificarse una mejor capacitación de los servidores públicos en materia de derechos humanos, en especial la dirigida a los miembros de los cuerpos policíacos para sensibilizar y humanizar el trato de la Administración Pública con los ciudadanos.
3. Es necesario fomentar la cultura de los derechos humanos con el apoyo de la educación impartida en las escuelas para que desde temprana edad se interioricen los valores humanitarios. Una de las más arduas tareas de la CNDH es la referente a la niñez, ya que es ahí donde se encuentra la nueva ciudadanía; por ello es necesario destacar la impartición del civismo en la educación básica.
4. Es importante que en las aulas universitarias donde se forjan los profesionales de la vida pública se imparta el tema de derechos humanos tendientes a forjar profesionistas sensibles y conscientes de lo que a la dignidad humana se refiere, para que en el futuro contribuyan a la formación de un verdadero Estado de derecho.
5. La familia, célula de la sociedad, es una institución esencial para el logro de cualquiera de los objetivos de la CNDH, por ello su contribución debe ser canalizadas a través de instancias

organizadas, como las asociaciones de padres de familia, para que uniendo esfuerzos, el compromiso de una vida ciudadana con pleno goce de los derechos humanos pueda llegar ser una realidad.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar Cuevas, Magalena, El defensor ciudadano (Ombudsman), México, Universidad Nacional Autónoma de México y Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991.
- Bendix, Reinhard, Estado nacional y ciudadanía, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1964.
- Borrel Navarro, Miguel (compilador), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Editorial Sista, 1994.
- Cámara de Diputados LV Legislatura, Crónica de la reforma al Artículo 102 constitucional en materia de derechos humanos, México, Comisión de Régimen Interno de Concertación Política, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1992.
- Carpizo McGregor, Jorge, Algunas reflexiones sobre el Ombudsman y los derechos humanos, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos, Anteproyecto de la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1989.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos, Decreto Constitucional. Ley y Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos, Informe anual mayo 1992-mayo 1993, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos, Informe anual mayo 1993-1994, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos, Gaceta No. 51 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos, Gaceta No. 52 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos, Gaceta No. 57 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos, Gaceta No. 47 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994.

Eisenstadt, S.N., Modernización: Movimientos de protesta y cambio social, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1972.

Huntington, Samuel P., El orden político en las sociedades en cambio, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1990.

North, Douglass C., Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Rangel, Gaspar Eliseo, Los derechos humanos en México, México, Fundación Mexicana Cambio XXI, 1994.

Reyes Heróles, Jesús, El liberalismo mexicano, T1, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.

Reyes Heróles, Jesús, En busca de la razón de Estado, México, Editorial Porrúa, 1981.

Rousseau, J.J., El contrato social, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1975

Schmitt, Carl, Teoría de la Constitución, México, Editorial Nacional, 1970.

REVISTAS

Instituto de Administración Pública. Edición especial en Memoria del Maestro Gabino Fraga, en Revista de Administración Pública, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.

Instituto de Administración Pública. Antología 1-54, 1956-1983, en Revista de Administración Pública, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1983.

Secretaría de Gobernación, 1789-1989 Bicentenario de la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano, México, Secretaría de Gobernación, 1989.

Universidad Nacional Autónoma de México, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales No. 16, Universidad Nacional Autónoma de México, División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1995.

TESIS

Lecuona Gutiérrez, Héctor Hugo, La Comisión Nacional de Derechos Humanos y la eficacia de sus Recomendaciones, Tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993.

TESIS SIN PAGINACION

COMPLETA LA INFORMACION

A N E X O

ANEXO

Estructura de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Con el fin de cumplir con sus objetivos y atribuciones, la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos dota a ésta con la estructura administrativa que a continuación enunciamos:

Presidencia, el órgano ejecutivo de la Comisión que está a cargo de un Presidente, cuyo nombramiento es hecho por el Presidente de la República y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores; la duración en el cargo es de cuatro años, pudiendo ser reelecto para un segundo período de la misma duración. Sus ausencias serán cubiertas por el Primer Visitador General, o en su caso, el Tercero; sus funciones son:

- Representación legal de la Comisión
- Formulación de los lineamientos generales de las actividades administrativas de la Comisión.
- Realización de propuestas para la mejor observancia de los derechos humanos en México.
- Celebración de acuerdos y convenios de colaboración con autoridades y organismos de defensa de derechos humanos, así como instituciones académicas y asociaciones culturales.
- Aprobar y emitir las Recomendaciones públicas autónomas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores.
- Presentar un Informe Anual respecto a las actividades de la Comisión al Congreso de la Unión y al titular del Poder Ejecutivo Federal.
- Elaborar el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Comisión.

Para el despacho de los asuntos que directamente corresponden a este órgano de la Comisión, la Presidencia de la CNDH contará con la siguiente estructura:

1. **Una Dirección General de Quejas y Orientación**, la cual se encarga de recibir, registrar, asignar número de expediente, tumar en estricto orden a las Visitadurías correspondientes; capturar y dar seguimiento en el banco de datos automatizado a todas las quejas que por violación de derechos humanos se realicen, así como de despachar toda la correspondencia concerniente a la atención de las mismas, presentado al Presidente de la Comisión informes periódicos y proyectos anuales referentes a la tramitación de quejas. Asimismo, orienta al quejoso cuando su asunto evidentemente no se trata de violaciones a los derechos humanos o respecto a los avances de los expedientes de queja. Por último, se encarga de administrar el Archivo General de la Comisión.
2. **Una Dirección General de Administración**, la cual se encarga de atender las necesidades administrativas de la Comisión; establece, previa autorización del Presidente de la CNDH, normas, criterios, sistemas y procedimientos para la administración de los recursos humanos, financieros y materiales; coordina la formulación del Programa Operativo Anual y del Proyecto de Presupuesto, así como su cumplimiento una vez aprobado, dirige el diseño, desarrollo e implantación del Manual de Organización General y demás manuales e instructivos de organización, procedimientos y servicios; autoriza las adquisiciones; conserva y custodia los bienes muebles e inmuebles de este organismo, además de establecer y operar su propio sistema de Informática.
3. **Una Dirección General de Comunicación Social**, que auxilia al Presidente de la Comisión en la conducción de las políticas de comunicación social y divulgación del organismo en sus relaciones con los medios de información, elabora manuales audiovisuales para dar a conocer las actividades de la CNDH y coordina las reuniones del Presidente y demás funcionarios de la Comisión.
4. **Una Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones**, que se encarga de registrar en una base

autorizada cada una de las Recomendaciones emitidas, la aceptación y avances de su cumplimiento; prepara los proyectos de informes que el Presidente de la Comisión envía a las autoridades, referentes al estado que guarda el cumplimiento de cada Recomendación y, en su caso, cuando se requiere de información adicional; informa al quejoso que lo solicite al estado que guarda el cumplimiento de las Recomendaciones correspondientes; además de coordinarse en su trabajo de evaluación del cumplimiento de las recomendaciones con las Visitadurías Generales.

5. *Una Contraloría Interna* que observa y vigila el cumplimiento, por parte de los órganos de la Comisión, de las normas de control, fiscalización y evaluación; supervisa el cumplimiento de los lineamientos generales y sistemas y procedimientos administrativos de los mismos; vigila que las erogaciones del organismo se ajusten a los presupuestos autorizados; implementa las normas complementarias en materia de control, realizando auditorías o revisiones que se requieran, además de que propone y vigila la aplicación de las medidas correctivas y observaciones que corresponden; recibe y atiende quejas y denuncias respecto a los servidores públicos de la CNDH y finca, en su caso, las responsabilidades a que haya lugar aplicar.

Consejo, se integra por diez miembros, mismos que deben ser mexicanos que gocen de reconocido prestigio en la sociedad, además, por lo menos siete de ellos no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidor público, sesiona una vez por mes en sesiones denominadas como ordinarias; pudiendo convocar a sesiones extraordinarias. Sus funciones son:

- Definir los lineamientos generales de actuación de la Comisión y los programas anuales de trabajo.
- Colaborar con el Presidente de la Comisión y los programas anuales de trabajo.
- Aprobar su Reglamento Interno y dictar las normas internas de la misma.
- Conocer el informe sobre el ejercicio presupuestal.
- En caso de ser requerido por el Presidente de la Comisión, interpretar cualquier disposición del Reglamento o de aspectos que éste no prevea.

Para la realización de sus funciones el Consejo cuenta con una Secretaría Técnica, cuyo titular es designado a propuesta del Presidente de la Comisión, sus funciones son:

- Preparar la orden del día a que se someterán las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo, así como elaborar las actas correspondientes a las mismas.
- Remitir oportunamente a los Consejeros los citatorios, órdenes del día y material indispensable para las sesiones.
- Organizar el material y supervisar la elaboración de la Gaceta de la CNDH, órgano oficial de difusión, en la cual se publican las síntesis de las Recomendaciones e informes especiales de la Comisión Nacional, cuya periodicidad es mensual; así como coordinar la edición de ésta y las publicaciones de este organismo.

A su vez, esta Secretaría cuenta con la estructura administrativa siguiente:

1. *Una Dirección de Capacitación*
2. *Una Dirección de Publicaciones*

Visitadurías Generales, son tres, pudiendo llegar a ser hasta cinco, en caso de que así se requiera, éstas son los órganos principales en la atención e investigación de quejas e inconformidades presentadas, siendo que cada una cuenta con un titular llamado Visitador General, quien es nombrado y removido por el Presidente de la Comisión Nacional.

- Recibir, admitir o rechazar quejas o inconformidades.
- Iniciar y concluir la investigación sobre las mismas.
- Realizar las actividades necesarias para lograr por medio de la conciliación la solución inmediata de las violaciones de derechos humanos. Siendo que la Primera y la Segunda Visitadurías conocen de las quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos (una los expedientes nores y la otra los pares, respectivamente), mientras que la Tercera tiene a su cargo las quejas relacionadas con los centros penitenciarios.

La primera y la Segunda Visitadurías cuentan con la siguiente estructura:

1. *Una Dirección General*, órgano auxiliar del Visitador General correspondiente que actúa bajo su estricta supervisión, suscribe solicitudes de información que se formulan a las distintas autoridades así como las dirigidas a los quejosos; revisa los acuerdos de calificación que realizan los Visitadores Adjuntos y suscribe, por acuerdo del Visitador General, los acuerdos de admisión de la instancia; dirige los equipos de investigación integrados para documentar los expedientes de queja; entrevista a los quejosos cuando éstos tienen dudas o reclamaciones respecto del tratamiento que se les da a sus expedientes, ejecuta las determinaciones de los Visitadores Generales respecto de los trabajos de conciliación que con las distintas autoridades se practican; presenta mensualmente al Visitador General correspondiente los informes que se le soliciten sobre el desarrollo de las quejas, además de revisar los proyectos de Recomendación o Documentos de No Responsabilidad que presenten los Directores de Área.
2. *Tres Direcciones de Área*, tienen la responsabilidad directa de dirigir a los equipos de investigación, sus funciones específicas se determinan en el Manual de Organización de la CNDH.
3. *Una Coordinación de Programas Especiales*, cuyas funciones no vienen especificadas en el Reglamento de la Comisión.
4. *Visitadores Adjuntos*, quienes se encargan de la integración de los expedientes de queja y de su consecuente investigación, están incluidos los peritos en medicina, medicina forense, criminología y otros que resultan necesarios para el trabajo de la Comisión Nacional.

La Tercera se estructura de la siguiente manera:

1. *Una Dirección General*, con las mismas funciones que las de sus similares de la Primera y Segunda Visitaduría.
2. *Una Dirección de Área*, mismo caso que el anterior.
3. *Una Coordinación de Procedimientos Internos*, sus funciones no se encuentran especificadas en el Reglamento de la CNDH.
4. *Visitadores Adjuntos*, con las mismas funciones de sus similares de las otras Visitadurías.

Secretaría Ejecutiva, cuya función es ser el órgano operativo y de colaboración, tanto del Consejo como del Presidente de la Comisión, su titular debe ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos, además de tener buena reputación y más de 30 años. Sus funciones son:

- Proponer al consejo y al Presidente de la Comisión las políticas generales para las relaciones con organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales, públicos, privados o

sociales de derechos humanos.

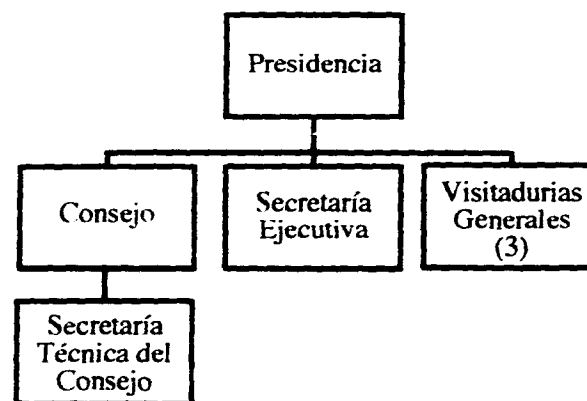
- Realizar estudios sobre tratados y convenciones en torno al tema.
- Atender las consultas que la Secretaría de Relaciones Exteriores formule a la Comisión Nacional sobre el estado de una queja determinada.
- Brindar el auxilio correspondiente a las Visitadurías Generales cuando quienes hayan presentado la queja radiquen fuera del país y resulte necesario la práctica de diligencias o el requerimiento de informes.

La estructura prevista para este órgano es la siguiente:

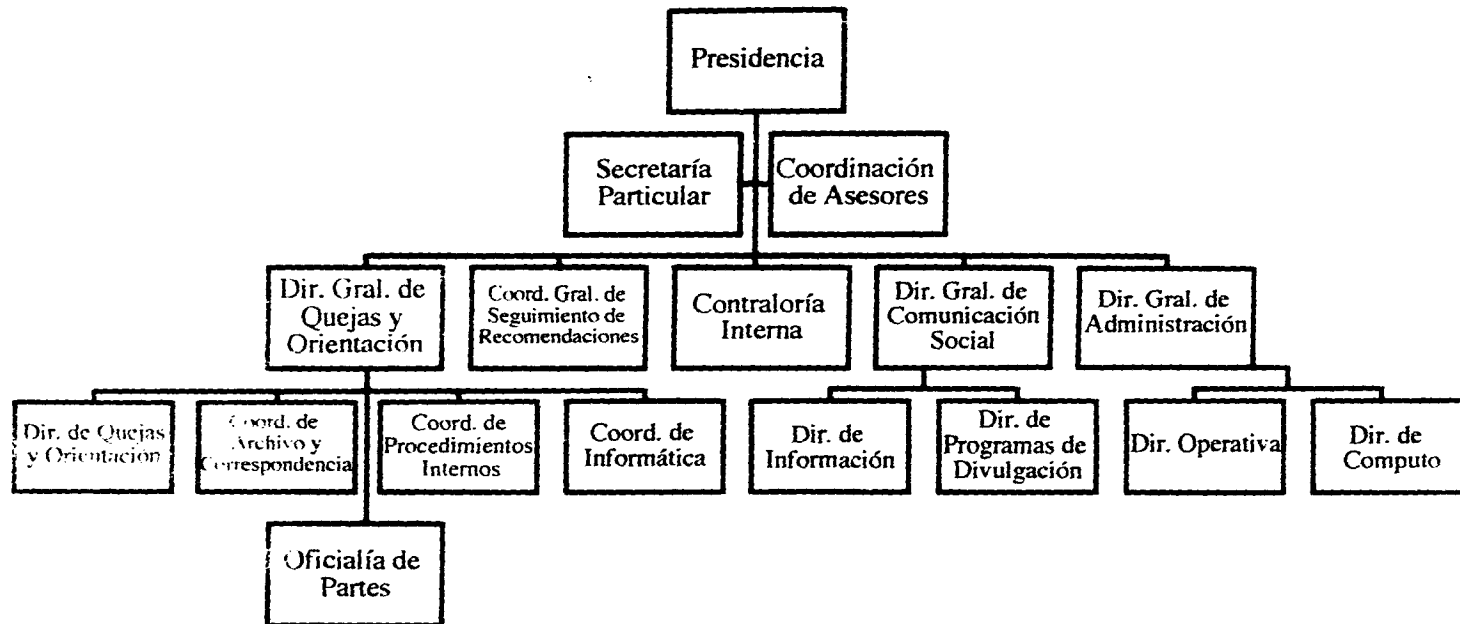
1. *Una Dirección General*, cuyas funciones no se encuentran especificadas en el Reglamento de la CNDH.
2. *Dos Direcciones de Área*, cuyo caso es el mismo.

Cabe hacer mención que a toda la estructura de la Comisión se suma el personal profesional técnico y administrativo necesario para el cumplimiento de las funciones antes mencionadas, el cual se rige por las disposiciones del apartado B del artículo 123 Constitucional y de la Ley de los Trabajadores del Servicio del Estado. Asimismo, debido a la naturaleza de las actividades que desempeñen, todos los trabajadores de confianza.

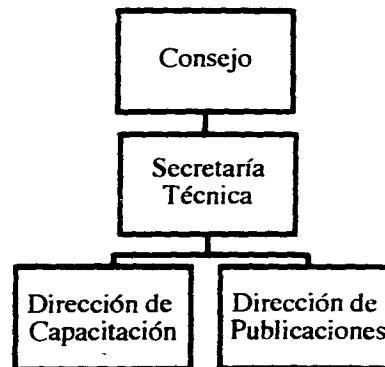
ORGANOS DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS



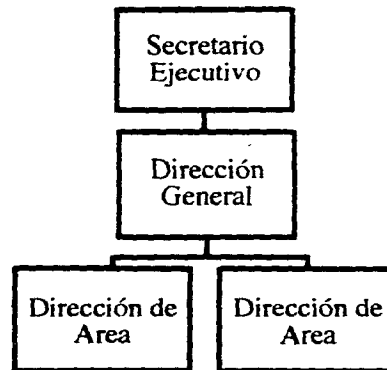
INTEGRACION DE LA PRESIDENCIA



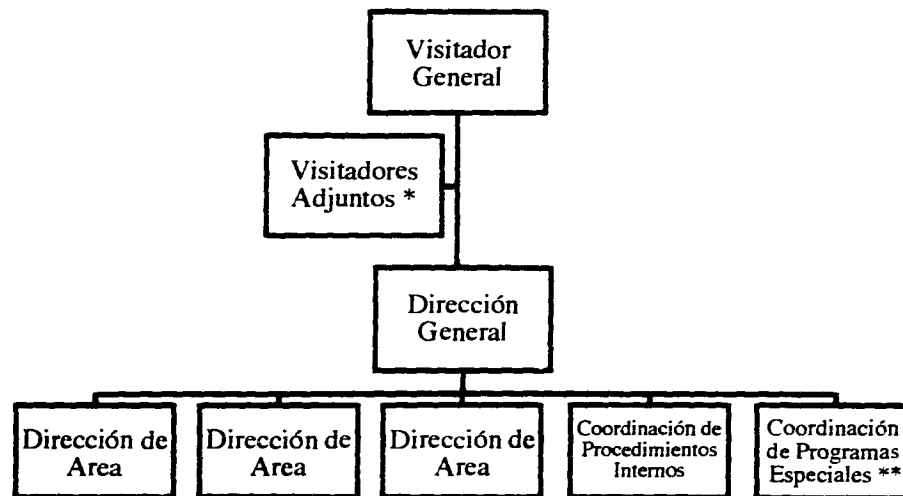
INTEGRACION DEL CONSEJO



INTEGRACION DE LA SECRETARIA EJECUTIVA



INTEGRACION DE LA 1ª Y 2ª VISITADURIAS GENERALES



- * Los que nombra el Visitador General según las necesidades del servicio
- ** Según el número de Programas Especiales que se implementen

INTEGRACION DE LA 3ª VISITADURIA GENERAL

