

118



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS A DOCE AÑOS DE SU CREACION

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

CARREON TRUJILLO CELIA



DIRECTOR DE TESIS: DOCTOR JORGE CARPIZO MAC GREGOR

CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F.

2002



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.



**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E**

Muy Distinguido Señor Director:

La alumna **CARREON TRUJILLO CELIA**, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS A DOCE AÑOS DE SU CREACION**", bajo la dirección del suscrito y del Dr. Jorge Carpizo Mac Gregor, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El Dr. Carpizo Mac Gregor, en oficio de fecha 22 de octubre 2002, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento, suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., noviembre 3 de 2002.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO

NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad

**mpm*



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Ciudad Universitaria, Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria
Delegación Cuauhtémoc, 04510 México, D.F. Fax 52-5-663-2193

Ciudad Universitaria, D.F., a 22 de octubre de 2002.

Dr. Francisco Venegas Trejo
Facultad de Derecho de la UNAM
Director del Seminario de Derecho
Constitucional y Amparo
Presente.

Distinguido señor Doctor y fino amigo:

De acuerdo con la autorización que Usted me otorgó para dirigir la tesis de licenciatura de la señorita Celia Carroón Trujillo, con el título "*La Comisión Nacional de los Derechos Humanos a doce años de su creación*", me es muy grato informarle que dicho trabajo ha sido concluido. Considero que dicha tesis reúne todos los requisitos reglamentarios que un trabajo de tal naturaleza debe satisfacer. Es una tesis cuidadosa a la cual la autora le dedicó muchos esfuerzos, mismos que han tenido un final exitoso, en mi opinión. En consecuencia, pongo a su alta e ilustrada consideración la revisión de dicha tesis y, en su caso, su aprobación.

Le envío un saludo muy cordial y afectuoso.

Atentamente

Dr. Jorge Carpizo

DEDICATORIAS

La presente tesis está dedicada a la *UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO*, por abrirme la puerta al conocimiento y permitirme entrar a sus aulas tan llenas de sabiduría.

Al doctor *Jorge Carpizo*, por haberme dado la dicha de ser su discípulo en la elaboración de este trabajo, que sin sus consejos y dirección no hubiera sido posible. A usted querido maestro le dedico esta tesis con todo mi agradecimiento y especial admiración.

Lo que hasta hoy he aprendido de usted y lo que siga aprendiendo en el futuro, quedará para siempre en mi memoria y será para mí uno de mis más grandes tesoros.

A mis padres *Graciela Trujillo Beas* y *Miguel Carreón López*, quienes llenaron mi vida de amor, dándome así las fuerzas necesarias para seguir siempre adelante.

A mi abuelita *Reinalda Beas*, que aunque ya no estás conmigo, sé que te sientes orgullosa de mí. Siempre te llevo en mi corazón.

A mis queridos hermanos *Miguel, Armando, Ricardo y Sonia*, por ser siempre tan buenas conmigo.

Al doctor *Ignacio Galindo Garfias*, por dejarme sentir su cariño y apoyo incondicionales. Esta tesis es el reflejo de todos sus esfuerzos por hacer de mí una persona de bien, con principios y valores.

A mi novio *Alfredo Lugo*, por estar siempre conmigo y ser la razón de mi vida. A ti con todo mi amor.

A ti *Ana Graciela García Álvarez*, por ser mi mejor amiga y a todos mis amigos y amigas, que han formado parte de mi vida.

Al doctor *Francisco Venegas Trejo* por todas sus atenciones, consejos y comentarios. Mi más profundo agradecimiento.

Al licenciada *Felipe Rosas Martínez*, quien estuda siempre atento de los avances de este trabajo y me dio la oportunidad de ser su alumna. Mil gracias.

Al doctor *Miguel Covian Andrade*, a quien admiro profundamente y le guardo especial cariño por ser un excelente profesor y distinguido ser humano.

Al licenciado *Carlos Barragán Salvatierra* por ser uno de los mejores profesores que tiene nuestra Universidad, y sobre todo, por que en sus cátedras siempre da lo mejor de sí. Gracias por haberme permitido ser su alumna.

Al licenciado *Tomás Cantú López* porque sus cátedras siempre fueron amenas y llenas de conocimientos. Esta tesis también es para usted.

Al licenciado *Paturnito Banda Ortiz*, porque fue con usted con quien aprendí por primera vez el derecho constitucional.

AGRADECIMIENTOS

Gracias al Doctor Jorge Carpizo, por haberme brindado su confianza y atención en la realización de este trabajo y haber dirigido cada una de sus partes con su gran sabiduría y enorme paciencia; por haber estado siempre tan dispuesto a resolver mis dudas, aun cuando sus ocupaciones eran muchas. Gracias por dejarme vivir esta experiencia tan bonita y tan llena de conocimientos. Gracias por hacerlo posible. Tenga usted la seguridad de que no ha sembrado en el desierto!

Gracias a mis queridos y adorados padres Graciela Trujillo Beas y Miguel Carreón López, que me dieron la vida y fueron siempre la motivación de mis logros. Aquí tienen el fruto de mis largas ausencias. Sin su comprensión no hubiera sido posible. Para ustedes todo mi amor y respeto.

Este es un agradecimiento muy especial, porque va dirigido a la persona que más me ha comprendido en la vida y a quien debo todo lo que soy. A quien me ha dado la dicha de conocerlo y me ha aconsejado para ir siempre por el camino del bien. Gracias querido doctor Ignacio Galindo Garfias, simplemente por ser como es, lo quiero mucho! y siempre está en mi corazón.

Gracias doctor Miguel Corián Andrade por darme el enorme privilegio de aprender de sus cátedras tan amenas y llenas de sabiduría; realmente es una bendición contar con maestros como usted.

Gracias doctor Miguel Carbonell, porque además de ser un buen amigo, siempre me diste en tus textos la oportunidad de aprender cada día un poco más.

Gracias licenciado Raúl Márquez Ramero, por apoyarme en todo momento. Siempre recordaré y agradeceré sus consejos y ayuda incondicional. Así como la enorme confianza que ha depositado en mí al darme la oportunidad de laborar a su lado, ¡gracias mi estimado jefe!

Gracias a mis hermanos Miguel Carreón Trujillo, porque aún cuando estabas ausente, sé que siempre pensaste en mí; Amanda Carreón Trujillo, por sus consejos y preocupaciones; Ricardo Carreón Trujillo, por ofrecerme siempre tu ayuda y comprensión, y Sania Carreón Trujillo, mi pequeña hermana, por estar siempre dispuesta a escucharme y brindarme lo mejor de ti.

Gracias a ti Alfredo, el amor de mi vida, que en todo momento estuviste a mi lado apoyando cada paso que di. A ti mi más grande admiración por tu paciencia infinita y por tener siempre las palabras de aliento cuando más las necesité. No tengo palabras para agradecer tanto amor, simplemente... gracias por amarme tanto, ¡yo también te amo!

Gracias Ana Graciela García Álvarez, por ser siempre mi amiga, tanto en las buenas como en las malas. No dudes nunca de mi cariño y amistad. Juntas hemos vivido momentos tan inolvidables que para mí no eres más mi amiga, sino mi hermana, ¡nunca cambies!, sigue siendo esa personita tan especial que siempre has sido.

Gracias a mis amigos Patricia Cruz Gómez, por tu gran corazón; Itzel Villanueva López, por tus consejos; Mireya Gutiérrez Mantiel, por brindarme tu confianza; Graciela Collin Collin, por estar siempre ahí cuando he necesitado de ti; Magali Torres Martínez, por ser tan especial; Lourdes Estrada, por contagiarme tus ganas de luchar y salir adelante, y Beatriz Velasco Tapia, por ser siempre tan sincera.

Gracias a mis amigos Pedro Zurbarán Medina, por ser siempre mi mejor amigo, estar a mi lado; Alberto Bañuelos Beaujean, por ser mi compañero de escuela y darme los mejores momentos en el Colegio de Ciencias y Humanidades; Rubén Basurto, por darme ánimos en los momentos bajos y ser también el causante de mi inolvidable estancia en dicho Colegio; Maximino Raza, por tu bella amistad, y Luis Jaime Rodríguez, por ser siempre tan sencillo y atento.

Gracias a Lourdes Carellas, Marcos Méndez y Diego Méndez, por su entrañable y larga amistad. Realmente son una parte importante en mi vida, que estoy segura perdurará hasta el final de mis días.

Gracias a mis compañeros Antonio Bautista Sánchez, Aurora Jiménez Jardón, Dante Javier Mendoza, Miguel López Ruiz, Jaime García, Edith Cuautle, Jaidra Saucedo, Fabiana Torres, Sara Castilla, Wendy Cacho, Karla Templos, Carlos Aguileras, Juan Rendón y Rocío Pimentel del Departamento de Publicaciones en el Instituto de Investigaciones Jurídicas. A todos ellos, mi más profundo agradecimiento por hacer siempre tan ameno el ambiente de trabajo.

ÍNDICE

LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS A DOCE AÑOS DE SU CREACIÓN

Nota preliminar.....	6
----------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO NOCIONES SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS

I.	Concepto de derechos humanos	8
II.	Fundamentación de los derechos humanos.....	11
	1. Mera Figueroa.....	11
	2. Norberto Bobbio.....	11
	3. Eusebio Fernández	12
	A. Fundamentación iusnaturalista.....	13
	a. Derecho natural	13
	b. Fundamentación iusnaturalista de los derechos humanos.....	20
	c. Crítica a la fundamentación iusnaturalista de los derechos humanos.....	23
	B. Fundamentación histórica.....	24
	Diferencias entre la fundamentación iusnaturalista y la fundamentación historicista	25
	C. fundamentación ética.....	26
	D. Fundamentación positivista	28
	E. Fundamentación filosófica aceptada por la CNDH y la CDDEHUM	30
III.	Documentos históricos	32
	1. En Inglaterra	32
	2. En Norteamérica	34
	3. En Francia.....	36
	4. En España	37
IV.	Las tres generaciones de derechos humanos. El problema de su clasificación.....	37
	1. Primera generación.....	38
	2. Segunda generación.....	38

3. Tercera generación.....	39
----------------------------	----

CAPÍTULO SEGUNDO ASPECTOS GENERALES DE LA CNDH

I.	La CNDH y el <i>ombudsman</i>	41
II.	Antecedentes mexicanos de la CNDH	46
	1. Organismos anteriores a la CNDH.....	46
	2. Aparición de estos organismos	48
	A. Procuraduría de Pobres de San Luis Potosí.....	49
	B. Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM.	49
	C. Procuraduría de Protección Ciudadana de Aguascalientes.....	50
III.	¿Qué es la CNDH?	51
IV.	Creación de la CNDH.....	52
V.	Principios del artículo 102, apartado "B" de la Constitución Mexicana.....	57
	1. Ubicación de la CNDH en el artículo 102 constitucional.....	57
	2. Reforma de 1992	73
	3. Reforma de 1999	76

CAPÍTULO TERCERO FUNCIONAMIENTO DE LA CNDH

I.	Integración y facultades de la CNDH	87
	1. Integración	87
	2. Facultades	88
II.	Presidente de la CNDH. Nombramiento y facultades.....	95
	1. Requisitos para la designación del presidente de la CNDH.....	96
	2. Designación del presidente.....	97
	3. Duración en el cargo y funciones.....	97
III.	Consejo Consultivo. Integración, nombramiento y funciones.....	99
	1. Integración del Consejo	99
	2. Facultades del Consejo.....	99
	3. Integración del primer Consejo	100
	4. Integración actual del Consejo.....	100
	5. Algunas personalidades que han formado parte del Consejo.....	101
IV.	Secretaría Ejecutiva. Nombramiento y facultades.....	101
	1. Nombramiento del titular de la Secretaría Ejecutiva	102
	2. Facultades de la Secretaría Ejecutiva.....	102
V.	Visitadores. Nombramiento y facultades	103
	1. Nombramiento de los visitadores	103
	2. Facultades de los visitadores.....	103
VI.	Procedimiento de la CNDH	104
	1. Presentación de la queja.....	104

A. Plazo.....	105
B. Presentación de la instancia	106
C. Formularios para solicitar el trámite.....	106
D. Admisión y rechazo de la queja.....	107
E. Necesidad de requerir al quejoso para aclaración.....	108
F. Informe que deberán rendir las autoridades	108
G. Facultades de los visitadores para investigar	109
H. Pruebas presentadas.....	109
I. Conclusiones	110
2. Acuerdos y recomendaciones	110
A. Proyectos de recomendación	111
B. En contra de las recomendaciones, acuerdos o resoluciones definitivas.....	111
3. Inconformidades.....	112
A. Recurso de queja.....	112
a. Especificaciones que deberá contener el escrito.....	113
b. Tramitación.....	113
B. Recurso de impugnación	114
a. Especificaciones que deberá contener el escrito.....	114
b. Tramitación.....	114
VII. Autoridades y servidores públicos	115
1. Obligaciones y colaboración	115
2. Responsabilidad de las autoridades y servidores públicos	116
3. Régimen laboral.....	117
4. Patrimonio y presupuesto de la Comisión.....	118

CAPÍTULO CUARTO EVOLUCIÓN DE LA CNDH

I. Primer periodo: del 6 de junio de 1990 al 3 de enero de 1993 (doctor Jorge Carpizo)	123
1. Directorio.....	124
2. Resultados en cifras.....	126
A. Consejo	126
B. Quejas	126
C. Recomendaciones	129
D. Atención y orientación	131
E. Sanciones	132
3. Programas presentados por la CNDH.....	132
A. Programa de Precedentes	134
B. Programa de Cómputo	136
C. Programa de Asuntos Indígenas	138
D. Programa sobre Agravios a Periodistas	139
E. Programa sobre Presuntos Desaparecidos	140
F. Programa sobre el Sistema Penitenciario del País.....	142

G. Programa Interinstitucional de Apoyo a Internos para la Obtención de Beneficios de Libertad Anticipada.....	142
H. Programa de Defensa de la Niñez.....	143
I. Programa de Derechos Humanos de los Trabajadores Migratorios	143
J. Programa de Derechos Humanos, Ecología y Salud.....	144
K. Programa de Propuestas para Posibles Reformas Legislativas	144
4. Análisis y opinión personal.....	153
II. Segundo período: del 4 de enero de 1993 al 26 de noviembre de 1996 (licenciado Jorge Madrazo).....	163
1. Directorio.....	164
2. Resultados en cifras.....	165
A. Consejo.....	165
B. Quejas.....	170
C. Recomendaciones.....	178
D. Lucha contra la impunidad.....	187
3. Asuntos de especial interés para la opinión pública.....	190
A. Caso de la desaparición del señor José Ramón García Gómez190	
B. Caso del homicidio del juez Pedro Villafuerte Gallegos.....	191
C. Programa Permanente de la CNDH en los Altos y Selva de Chiapas.....	194
4. Análisis y opinión personal.....	195
III. Tercer período: del 8 de enero de 1996 al 15 de noviembre de 1999 (doctora Mirelle Rocatti).....	201
1. Directorio.....	202
2. Consejo.....	203
3. Quejas.....	204
4. Recomendaciones.....	205
5. Visitas a los Centros de Prevención y Readaptación Social.....	206
6. Comunidades indígenas.....	207
7. Programa sobre Asuntos de la Mujer, el Niño y la Familia.....	207
8. Programa de Agravios a Periodistas y a Defensores Civiles de los Derechos Humanos.....	208
9. Trabajadores migratorios.....	208
10. Ámbito internacional.....	208
11. Materia legislativa.....	209
12. Representación gráfica.....	210
A. Quejas.....	210
B. Recomendaciones.....	211
C. Documentos de no responsabilidad.....	213
13. Programa de Supervisión a los Centros de Previsión y Readaptación Social.....	214
14. Creación de la Cuarta Visitaduría General.....	214
15. Programa de Atención a Quejas por Agravios a Periodistas y a Defensores Civiles de Derechos Humanos.....	215
16. Presuntos desaparecidos.....	215
17. Prevención de hechos para evitar la violación de derechos humanos.....	216

18. Acontecimientos de Acteal.....	216
19. Incremento y fortalecimiento de la cultura de derechos humanos	218
20. Centro Nacional de Derechos Humanos.....	218
21. Actividades realizadas por la CNDH y su difusión.....	219
22. Estudios que concluyeron durante este periodo.....	220
23. Estudios legislativos que se elaboraron y difundieron.....	220
24. Consejo (sesiones).....	221
25. Quejas (expedientes tramitados).....	221
26. Recomendaciones (autoridades recomendadas).....	222
27. Visitas realizadas	224
28. Temas analizados que destacan.....	225
29. Análisis y opinión personal.....	230
IV. Cuarto periodo: del 16 de noviembre de 1999 a la fecha (doctor José Luis Soberanes Fernández)	234
1. Directorio.....	238
2. Consejo.....	239
3. Quejas.....	241
A. Quejas recibidas	241
B. Estado en que se encontraban al fin del periodo.....	241
C. Causas de conclusión.....	242
D. Causas de orientación	243
E. Carácter de las presuntas autoridades responsables.....	243
4. Violaciones a derechos humanos	244
5. Denuncias	245
6. Programa de Quejas	245
7. Programa de Recomendaciones.....	246
8. Programa de Inconformidades	247
9. Recursos de Queja	247
10. Recurso de impugnación	248
11. Servidores públicos sancionados.....	250
12. Análisis y opinión personal.....	250
Conclusiones	253
Bibliografía	257

NOTA PRELIMINAR

La tesis que presento es un estudio acerca del funcionamiento y eficacia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; pretendo conocer si dicho organismo justifica su razón de existir, así como también si las recomendaciones que emite, aun cuando no son obligatorias, logran el fin para el cual son emitidas.

No se trata del simple estudio de su funcionamiento para señalar los aciertos que a lo largo de su vida ha tenido la Comisión, sino también de las debilidades de la misma para lograr su objetivo como institución no jurisdiccional de defensa de los derechos humanos.

El motivo por el cual decidí estudiar este tema es muy simple. Considero que los derechos humanos son una parte de gran importancia para el desarrollo y aplicación de cualquier sistema de impartición de justicia, ya que el principal objetivo de ésta es lograr el bien común, y para ello es indispensable contar con un mínimo de garantías, es decir, derechos que le permitan al hombre, tanto de manera individual como colectiva, preservar su dignidad humana. De este modo, en la medida en que la sociedad esté mejor enterada de cuáles son los derechos que le corresponden por el simple hecho de ser hombre, podrá exigir a la autoridad o al servidor público el cumplimiento y respeto de estos derechos fundamentales conforme al marco legal.

Debo confesar que al inicio de este trabajo dudé sobre la eficacia de las recomendaciones emitidas por la Comisión; sin embargo, conforme fui adentrándome en los resultados obtenidos en cada periodo de actividades presentado por la misma, comprendí que su eficacia no se ve disminuida por ser un medio de defensa "no jurisdiccional" de los derechos humanos, sino todo lo contrario, ya que al no contar con la característica de "jurisdiccional", pero sí con la facultad de "investigación", la Comisión puede allegarse todos los elementos que le permitan emitir una opinión acerca de si hubo o no violación a derechos humanos por parte de la autoridad o servidor público en cuestión. Pero no sólo eso, sino que tal recomendación sí es cumplida por parte de la mayoría de las autoridades, debido a la coerción moral que la Comisión ejerce al poner en

peligro la imagen de la autoridad o servidor público recomendados. Situación que pesa más que cualquier otro medio de coerción, ya que cualquier autoridad lo primero que defiende es su imagen ante la sociedad, con el fin de mantener el poder con que cuenta.

A lo largo del desarrollo de esta investigación explico porqué la Comisión no sustituye al juicio de amparo, y las causas por las cuales no puede ser paralela a éste.

También explico la evolución que ha tenido la Comisión hasta lograr su elevación a rango constitucional y su autonomía de gestión presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios; así como también la independencia del Ejecutivo para el nombramiento de su presidente y la situación de las quejas al término de cada periodo de actividades.

Octubre de 2002.

CAPÍTULO PRIMERO

NOCIONES SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS

I. CONCEPTO DE DERECHOS HUMANOS

Definir a los "derechos humanos" es una labor complicada, pues existen diversas opiniones acerca de lo que *deberían de ser* y lo que en realidad son.

Si analizamos detenidamente ¿qué son los derechos humanos? podemos argumentar que su fundamentación se encuentra inspirada "en las necesidades humanas de la vida cotidiana"; es decir, "se trata de una labor teórica que tiene una gran importancia en la práctica", según afirma **Navarrete M., Tarciso**.¹ Sin embargo, cuando hablamos de "necesidades humanas de la vida cotidiana", ¿qué es lo que queremos decir exactamente?, pues necesidades humanas son "todas" ¿de la vida cotidiana? "todo momento"; entonces ¿a qué necesidades representan los derechos humanos?

El doctor **Jorge Carpizo**² nos dice que "los derechos humanos son un tema de siempre y para siempre porque implican lo más valioso que tiene el ser humano: su dignidad" misma que define el diccionario común como decencia que inspira respeto. Entonces, la manera de mantener esa dignidad es por medio del respeto al individuo como persona misma; es decir, en primer lugar, se deben identificar todos aquellos elementos que, de manera general, determinan que la vida de cada ser humano que habita en cualquier parte del mundo independientemente de su raza, idioma, ideología, religión, costumbres, gustos, preferencias, estatus social, etcétera, se desarrolle libremente sin que ésta afecte las esferas de los demás seres humanos que los rodeen. Elementos que, para ser elevados al rango de derechos son llamados "derechos humanos", conocidos como aquellos derechos mínimos con que cuenta cada ser humano para vivir

¹ Navarrete M., Tarciso, Abascal C., Salvador et al., *Los derechos humanos al alcance de todos*, México, Diana, 2000, p. 17.

² Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y ombudsman*, México, Porrúa, 1998, p. X.

bien. Asimismo, que impida la invasión de agentes extraños a ella (es decir, a la esfera de cada individuo) que puedan alterar arbitrariamente su estabilidad y por lo tanto, causar un descontrol dentro de la sociedad.

A estos derechos humanos, el doctor **Jorge Carpizo** los ha definido como "aquella área que es propia a la dignidad de las personas y que debe ser respetada por las autoridades".³ Los derechos humanos —afirma el mismo autor— "poseen una tendencia progresiva. Por ella se entiende que su concepción y protección nacional, regional e internacional se va ampliando irreversiblemente, tanto en lo que toca al número y contenido de ellos como a la eficiencia de su control". Es decir, los derechos humanos se han convertido en tema prioritario para cualquier sociedad.

Siguiendo con las diferentes maneras de definir qué son los derechos humanos encontramos que:

Para unos, son los derechos que tiene el ser humano por el hecho de serlo y que permiten tener una vida digna; otros, señalan que son condiciones universales que deben ser protegidas por el Estado y por la comunidad internacional; también se dice que son los derechos reconocidos por Constitución y por los tratados internacionales.⁴

Si miramos detenidamente los beneficios que puede traer el hecho de respetar la esfera de cada uno de nosotros, podemos afirmar que mientras no sea invadida, habrá una estabilidad social para todos; es decir, cada esfera donde habite un ser humano será vigilada por el sistema jurídico que le corresponda; entonces estaremos hablando de una "esfera jurídica" que se encontrará bajo el apoyo de las leyes.

Estas leyes serán aquellas que, creadas considerando las características más importantes de cada entidad, se preocupen por vigilar, y en su caso, sancionar a todo aquel que de alguna manera viole estos derechos tan personalísimos.

³ *Idem.*, p. 62.

⁴ *Para defendernos mejor. Guía práctica para la acción ciudadana de defensa y promoción de los derechos humanos*, México, Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos, p. 2.

Pero, la pregunta es ¿de quién debemos defenderla? Resulta un poco desagradable pensar que, siendo los servidores públicos los encargados de realizar las funciones encomendadas a cada uno de ellos, para cumplir con lo establecido en las leyes, y sean también quienes velan por la tranquilidad de cada una de las esferas, y en general, de todo el sistema jurídico al ser representantes del mismo, sea también de ellos de quienes debemos exigir respeto hacia nuestra esfera.

Otra definición describe que derechos humanos son:

las dificultades y prerrogativas inherentes a la persona, que le corresponden por su propia naturaleza, indispensables para asegurar su pleno desarrollo dentro de una sociedad organizada, mismos que deben ser reconocidos y respetados por el poder público o autoridad, al ser garantizados por el orden jurídico positivo.⁵

Y una "sociedad organizada" es aquella cuyo objetivo es lograr el bien común, siendo éste también el fin del derecho.

Ahora bien, anteriormente nos preguntábamos ¿cuáles son esas necesidades que representan los derechos humanos? a lo que podríamos responder: los bienes tutelados por los derechos humanos son: a) la vida; b) la libertad; c) la igualdad; d) la seguridad; e) la integridad; f) la dignidad; g) el medio ambiente, h) la paz. Todos estos derechos se encuentran reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y otros instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

Un análisis que se ha realizado desde el punto de vista filosófico nos señala que los derechos humanos poseen cuatro *características*; a saber:

- 1) Son **eternos** porque siempre pertenecerán al hombre como individuo de la especie humana.
- 2) Son **supratemporales** porque están por encima del tiempo y por tanto, del Estado mismo.
- 3) Son **universales** porque son para todos los seres humanos del orbe.

⁵ <http://www.uacam.mx/cdlh/concepto.htm>.

- 4) Son **progresivos** porque concretan las exigencias de la dignidad de la persona humana en cada momento particular de la historia.

II. FUNDAMENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS

Comenzaremos por analizar las posiciones que se refieren a la fundamentación filosófica de los derechos humanos; es decir, podría ser una solución al problema de buscar una justificación racional a dichos derechos.

1. Mera Figueroa

Así tenemos que **Mera Figueroa** sostiene lo siguiente:

concordamos plenamente con la extraordinaria importancia que tiene los esfuerzos para hacer realidad las normas sobre derechos humanos, pero al mismo tiempo pensamos que ese interés no se entronca con los intentos de fundamentar los derechos humanos: por el contrario, creemos que la referida fundamentación no sólo es cuestión académica del interés exclusivo de los intelectuales, sino que está llamada a cumplir trascendentales funciones precisamente en las tareas prácticas que se pretendan para llevar a la realidad, crecientemente, en la praxis de la vida social, el ideal de los derechos humanos.⁶

2. Norberto Bobbio

Por otro lado, **Norberto Bobbio** afirma que el problema sobre la fundamentación de los derechos humanos está resuelto desde 1948, al establecer que "en efecto, hoy se puede decir que el problema del fundamento de los derechos humanos ha tenido su solución en la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948".⁷

⁶ Mera Figueroa, Jorge *et al.*, *La universidad y los derechos humanos en América Latina*, México, Unión de Universidades de América Latina, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992, *cit.* en Ríos, Ángel Miguel, *Introducción al estudio de los derechos humanos*, México, Centro de Investigación, consultoría y docencia en Guerrero, A.C., 1996, pp. 15 y 16.

⁷ Bobbio Norberto, *El problema del positivismo jurídico*, México, Fontamara, 1991, *cit.* en Ríos, Miguel, *op. cit.*, p. 22.

Sin embargo sostenemos que esta apreciación es muy optimista pero, no coincide con la realidad; es decir, con la práctica de los derechos humanos, debido a que constantemente son violados, lo cual demuestra que falta consolidarse en diversos sistemas políticos.

El mismo autor afirma en su obra *Presente y porvenir de los derechos humanos*:

El problema que se nos presenta, en efecto, no es filosófico, sino jurídico y, en sentido más amplio, político. No se trata de saber cuáles y cuántos son estos derechos, cual es su naturaleza y fundamento, si son derechos naturales o históricos, absolutos o relativos, sino cuál es el modo más seguro para garantizarlos, para impedir que, a pesar de las declaraciones solomnes, sean continuamente violados.

3. Eusebio Fernández

En la historia de los derechos humanos y en la actualidad se han presentado diversos tipos de fundamentaciones que pueden ser sintetizados, según **Eusebio Fernández** en tres esenciales:

- A) Fundamentación **iusnaturalista** (consiste en la consideración de los derechos humanos como derechos naturales).
- B) Fundamentación **historicista** (consideración de los derechos humanos como derechos históricos).
- C) Fundamentación **ética** (consideración de los derechos humanos como derechos morales).

Explicaremos, de manera breve, cada una de estas fundamentaciones:

A. *Fundamentación iusnaturalista*

La reflexión que emana de la doctrina *iusnaturalista* es la más plena y trascendente, se desenvuelve en el marco del derecho natural. Tal fundamentación no es reciente, es la más conocida y de mayor raigambre en la historia. Deriva del derecho natural y ha enfrentado una serie de problemas teóricos de aceptación por parte de las más importantes corrientes contemporáneas de filosofía y teoría del derecho.

Hernández Gil dice que: "La concepción del derecho natural aparece vinculada al más clásico pensamiento griego que considera el derecho como algo superior a los hombres; es decir, algo divino".⁸

Ahora bien, el supuesto de un derecho divino y natural, distinto de las leyes de cada Estado, ya lo había formulado **Heráclito** (535-475, a. C.), quien trató de conciliar la coexistencia de la religión divina, con el flujo perpetuo de las cosas; aseveró que "las leyes humanas reciben su autoridad de las divinas; el Logos es el principio inmanente de todos los fenómenos naturales y jurídicos".⁹

Con el afán de entender mejor esta reflexión, a continuación se hace una breve explicación de lo que es el derecho natural; es decir, solamente señalamos una visión general.

a) *Derecho natural*

Existe la creencia por parte de los filósofos y pensadores políticos de la antigüedad que sostiene que tiene que haber un derecho basado en lo más íntimo de la naturaleza del hombre como ser individuo o colectivo. Ellos aseguraron que existía un derecho natural permanente y enteramente válido y

⁸ Hernández Gil, *Metodología de la ciencia del derecho*, 2a. ed., Madrid, 1971, p. 24.

⁹ Bodenheimer, *op. cit.*, *supra*, nota 1, p. 128.

que era, independientemente de la legislación, la convención o cualquier otro medio imaginado por el hombre.¹⁰

Tarciso Navarrete¹¹ comenta que, al hablar de los fundamentos de los derechos humanos no se trata de palabras vanas, sin sentido práctico. Por el contrario, la defensa y exigencia de los derechos humanos que se hace en el sistema jurídico nace y se inspira previamente en una concepción filosófica de la persona de cuya naturaleza se desprenden ciertos atributos esenciales.

De la fundamentación filosófica se deriva su exigencia normativa en el derecho positivo. Traducido a otras palabras, esto se expresa así: la filosofía discursiva inspira una concepción integral de los derechos humanos, mientras que el sistema jurídico-político los hace en un tiempo y lugar determinados.

Quienes iniciaron los análisis filosófico-jurídicos del derecho natural fueron los griegos, siendo muy escasas las contribuciones de los jurisconsultos romanos a la teoría general y a la filosofía del derecho en esta área. Éstos se interesaron en construir un sistema ingenioso y práctico de derecho, de ahí se dice que fueron grandes operadores del derecho, debido a esto sus citas en algunos pasajes del *Corpus Iuris Justiniano*, cuando tratan de la naturaleza del derecho, pertenecen a filósofos griegos, además de que están escritas en esa lengua.

Desde la antigüedad los filósofos y pensadores políticos han sostenido la creencia de que tiene que haber un derecho basado en lo más íntimo de la naturaleza del hombre como ser individual o colectivo. "Han estado seguros de que existía un derecho natural permanente y enteramente válido, y que era independiente de la legislación la convención o cualquier otro medio imaginado por el hombre".¹²

En este orden de ideas **J. Stuart** en su *Juristische Methodenlehre*, señala que: "en la antigüedad se formuló la pregunta de si el derecho lo daba la Ley o la Naturaleza"; y añadió que "la filosofía griega se decidió por la segunda alternativa".

¹⁰ Bodenheimer, Edgar, *Teoría del derecho*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990, p. 125.

¹¹ *Idem.*

¹² *Idem.*

Aristóteles supuso la existencia de una ley de la naturaleza. Realizó la distinción entre la justicia natural y la convencional, es natural refería "la que tiene autoridad en todas partes e independientemente de la opinión. La convencional es producto de una situación particular, un pronunciamiento positivo de un cuerpo legislativo que pudo tomar ésta y otra dirección".

La idea de una ley de la naturaleza que pueda pretender validez universal, tuvo un papel relevante en el pensamiento político de los griegos.

El método de los romanos para formular principios jurídicos fue la *naturalis ratio*, basado en la naturaleza de las cosas. Método que conduce a los jurisconsultos clásicos a la idea del derecho natural, surge con ello la antítesis *ius civile-ius naturale*. *Natura, naturalis, naturaliter*, que significa "aquello que se produce en el mundo sin la intervención del hombre". Es de advertir que para los romanos la denominación *naturalis* tenía dos sentidos, como normas que existen en la sociedad y la gobiernan sin que el Estado las haya creado o reconocido y también para expresar todo lo que en el derecho mismo tiene una existencia objetiva, independiente de la voluntad del Estado o del individuo.

En consecuencia, mientras el *ius civile* designa aquel derecho que, por lo menos en parte, es creación arbitraria del legislador, el derecho (su antítesis), está constituido por normas en que aquél no tiene ninguna participación activa, siendo siempre conforme a la justicia a la *aequitas*.¹³

La noción del derecho natural en el sistema romano provocó que en su nombre se librarán las primeras batallas contra la esclavitud, el reconocimiento del parentesco de sangre; se redujo y abolió el formalismo antiguo, se aumentaron las formas de adquirir la propiedad, además de que asientan las bases de las sucesiones.¹⁴

Para **Bodenheimer**, en el desenvolvimiento de la Escuela Clásica del Derecho Natural se distinguen tres etapas:

La *primera* etapa. Que corresponde al *proceso de emancipación de la teología medieval y feudalismo*, que produjo después del Renacimiento y la

¹³ Hernández Gil, *op. cit.*, nota 2, p. 26.

Reforma es señalada por el protestantismo en la esfera de la religión, el absolutismo ilustrado en el dominio de la política y el mercantilismo en el campo de la economía, época en la que encontramos las teorías de **Grocio, Hobbes, Spinoza, Pufendorf y Wolf**. La característica de la teoría consiste en considerar que el derecho debe ser garantizado por el gobernante.

La *segunda etapa*. Comienza poco más o menos con la revolución Puritana de 1649 y se caracterizó por una tendencia hacia el *capitalismo libre en la economía y al liberalismo de la política y la filosofía*, en este periodo encontramos las opiniones de **Locke y Montesquieu**. La inclinación dominante en tal época fue garantizar los derechos naturales de los individuos contra las invasiones indebidas por parte de los gobernantes, mediante una separación de poderes.

La *tercera etapa*. Se distingue por una fuerte creencia en la soberanía popular y en la democracia. El derecho natural, en este caso, quedó confiado a la voluntad popular. Su representante más destacado fue **Rousseau**.¹⁵

La **Escuela Clásica del Derecho Natural** se fundamenta en la concepción racionalista del derecho natural, que representa una exaltación de la razón, como valor máximo del individuo y de la humanidad. Algunas de sus aportaciones son las siguientes:

Su propulsor fue **Hugo Grocio**, quien preparó el terreno para la doctrina clásica del Derecho natural, al separar la ciencia del derecho de la teología y la religión. Su concepción del derecho natural estriba en lo que la recta razón demuestra lo que es conforme a la naturaleza social del hombre. Definió al derecho natural como "Un dictado de la recta razón, que señala que una acción según que sea o no conforme a la naturaleza racional, tiene en sí una calidad de fealdad moral o necesidad moral; y que, en consecuencia tal acto es prohibido u ordenado por el autor de la naturaleza, Dios".¹⁶

¹⁴ *Ibidem*, pp.29 y 30.

¹⁵ Bodenheimer. *Op. cit.*, *supra*, nota 8, pp. 153 y 154.

¹⁶ Sabine, George, *Historia de la teoría política*, 3a. ed. en español, México, fondo de Cultura Económica, 1994, p. 330.

En opinión de **Grocio**, los principios del **Derecho** natural quedan confiados, en última instancia, al cuidado benévolo de un gobernante soberano que ordinariamente no está sometido a ningún control por parte de sus súbditos.

Thomás Hobbes (1588-1679) creía que el hombre era un ser egoísta y malvado. Partió del supuesto de que en el estado de la naturaleza todos los hombres estaban en guerra entre sí, con derecho igual a todas las cosas, situación que hubiera durado eternamente si el instinto humano no hubiese inventado medios para terminar con ese estado de naturaleza.

De ahí que **Hobbes** llamó derecho al cuerpo de principios que la razón humana imaginó para hacer la vida pacífica y segura, definiéndolo como "el dictado de la recta razón que hay entre nosotros, acerca de aquellas cosas que han de hacerse u omitirse para la conservación constante de la vida y los miembros".¹⁷

Entonces —según **Hobbes**— las leyes de la naturaleza son los postulados que permiten la construcción racional de la sociedad, leyes que no pueden aplicarse mientras el estado de guerra, por lo que para asegurar la paz y utilizar el derecho natural es necesario que los hombres elaboren un contrato, por virtud del cual cada hombre transfiera su poder y derecho a otro hombre o asamblea de hombres, con la condición de que todos hagan lo mismo. Pero este poder (así constituido) deberá ser *omnipotente* (que todo lo pueda) para que mantenga la paz, el orden y proteja a los hombres contra el ataque de sus semejantes; es decir, garantizar la seguridad, el bienestar del pueblo y hacer los *principios del derecho natural*.

Si analizamos lo anterior, podremos observar que aún no quedan reconocidos como *derechos inalienables y libres* de toda interferencia gubernamental, la vida, la *libertad* y la *propiedad*, sino que se trata más bien de un "liberalismo confiado al monarca"; es decir, éste (monarca) era el guardián del derecho natural y su mayor preocupación era únicamente la de asegurar esos derechos.

¹⁷ Bodenheim, *op. cit.*, *supra*, nota 8, p. 156.

Entonces, podríamos afirmar que en esta etapa de la doctrina clásica en la que analizamos a **Grocio** y a **Hobbes**, el derecho natural tiene como característica ser un instrumento político para evitar la anarquía y el caos.

Por otro lado, en la segunda etapa del *iusnaturalismo clásico* (representada por **John Locke 1632-1704**) encontramos como característica principal un intento de implantar salvaguardas eficaces contra cualquier violación a las normas del derecho natural por parte del Estado, protegiéndose la libertad. Se considera que la *tradición liberal* nació del espíritu de **Locke**, pues él parte de la premisa inicial de que:

el estado de naturaleza es un estado de igualdad natural entre todos los individuos, de modo que ninguno tiene sobre otros más derechos, poder, ni jurisdicción alguna. Conforme a esto el estado natural debería ser entendido como un estado de igualdad social, sin reglamentos de conducta. La igualdad se basa en el hecho de que hombres y mujeres están dotados de razón por igual. Mediante la razón, todos son capaces de conocer la ley de la naturaleza, que nos enseña, a toda la humanidad que la consulte, que siendo todos iguales e independientes, nadie deberá dañar a otro en su vida, salud, libertad o posesiones.¹⁸

Ideas principales de **Locke**:

- A) Afirmó que en el estado natural la ley de la naturaleza se da como ley moral, dado que es la moral la que dicta las leyes para los deberes u obligaciones antes los otros.
- B) Los derechos naturales que los individuos tienen ya en ese estado natural son: *el derecho a la vida y a la salud, a la libertad y a la propiedad.*
- C) Consideró que para que el derecho natural estuviera garantizado y evitar que fuera transferido tenía que existir un poder que decidiera sobre la violación, aunque no mencionó a cuál corresponde cuando estudia la separación de los poderes.

Ideas de **Locke** y **Montesquieu**:

- A) **Locke** elaboró una teoría admirable del derecho natural, pero descuidó el estudio de un político que lo garantizara efectivamente.
- B) Por el contrario, **Montesquieu** se preocupó muy poco por el derecho natural, pero considera que la libertad era la meta suprema no solo del hombre, sino de una nación, por lo que buscó un tema de gobierno que la asegurara lo más eficazmente posible. Lo que se podía lograr —afirmaba **Montesquieu**— con un sistema que eliminara todas las posibilidades de abuso de poder. Surgió así la teoría de la separación de poderes; es decir, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, donde cada uno limita al otro. De esta manera, **Montesquieu** se preocupaba más por garantizar la realización de los derechos naturales vía separación de poderes.

Otro importante filósofo político fue **Juan Jacobo Rousseau** quien opinaba lo siguiente.

Ideas principales de **Rousseau**:

- A) Afirma que el derecho natural debía garantizarse colocando su aplicación en manos de la mayoría, en el pueblo entero, el cual mediante un contrato social entrega a la comunidad sus derechos naturales.
- B) En consecuencia, que el hombre, en vez de llevar una vida incierta y religiosa en lo individual consigue, por medio de este contrato social, la *seguridad*, la *libertad civil* y una *garantía de su propiedad*, que sin protegidos por la vida general; es decir, por el pueblo que es el único soberano.¹⁹

¹⁸ Mues de Schrenk, Laura, *El problema de la fundamentación de los derechos humanos*, México, potencia publicada en Sobretiro de Dianoia, 1985, p. 2.

¹⁹ *Ibidem*, p. 195.

Resumen:

Los autores que hemos analizado —entre otros— prepararon el terreno para el orden jurídico de la civilización moderna; ellos perdieron la relación entre el derecho y la libertad individual.

Los pensadores de la Escuela Clásica del Derecho Natural crearon instrumentos mediante los cuales el individuo logró liberarse del vasallaje y la servidumbre y obtener una serie de derechos y libertades como: *la libertad de tránsito, de trabajo, de religión, propiedad, la igualdad ante la ley y de formar una familia*. Todo ello se debe a la influencia de los filósofos iusnaturalistas.

Se ha podido establecer que desde mediados del siglo XIX hasta casi la mitad del XX, la teoría del derecho natural fue desplazada por el historicismo y el positivismo jurídicos:

los juristas historicistas negaban la existencia y la posibilidad de un derecho racional e inmutable, escrito en las estrellas, y trataron de explicar el derecho por referencia a su origen y desarrollo históricos. Los juristas positivistas y analíticos trataron de limitar el campo de la teoría jurídica a un análisis del derecho positivo, establecido y aplicado por el Estado. La idea de un derecho superior basado en la naturaleza o la razón o superior a todo derecho positivo promulgado por el Estado tendió a desaparecer de la ciencia del derecho y de la filosofía jurídica.²⁰

b) *Fundamentación iusnaturalista de los derechos humanos*

Partiendo del estudio expuesto en el punto anterior acerca de algunos pensadores iusnaturalistas donde hemos observado la importancia del derecho natural, analizaremos ahora ¿cuál es la fundamentación iusnaturalista acerca de los derechos humanos?

Iniciamos con **Norberto Bobbio**, quien señala que el iusnaturalismo es "aquella corriente que admite la distinción entre derecho natural y derecho positivo y sostiene la supremacía del primero sobre el segundo".²¹

²⁰ *Ibidem*, p. 195.

²¹ Bobbio, Norberto Edgar, *Teoría del derecho*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990, p. 68, *cit en* Ríos, Ángel Miguel, *op. cit.*, *supra*, nota 6.

Es decir, para **Norberto Bobbio** el iusnaturalismo es la teoría de la superioridad del derecho natural sobre el derecho positivo.

Otro pensador iusnaturalista es **Mauricio Beuchot**, quien sostiene que:

Por iusnaturalismo se entiende aceptar los derechos humanos como previos a su positivación (afegando que, dado que podemos referirnos a ellos para pedir su positivación, ello indica que existen independientemente de los derechos positivos); esto es, como derechos previos a ellos, con lo cual se acepta que tienen fundamento extra jurídico o prejurídico, entonces podemos decir que se es iusnaturalista al menos en ese sentido.²²

Para él los derechos humanos son previos al derecho positivo; es decir, considera que tienen fundamento extra jurídico, por ello tienen una justificación iusnaturalista.

A continuación planteamos algunas ideas interesantes acerca de ¿por qué la fundamentación de los derechos humanos se encuentra en el derecho natural y no en el derecho positivo?:

A) Maritain —quien comparte la idea que considera al iusnaturalismo como fundamentación de los derechos humanos— señala que:

Se trata de establecer la existencia de derechos naturales inherentes al ser humano, anteriores y superiores a las legislaciones escritas y a los acuerdos entre los gobiernos, derechos que no le incumbe a la comunidad civil el otorgar sino el reconocer y sancionar como universalmente verdaderos y que ninguna consideración de utilidad social podía, ni siquiera momentáneamente, abolir o autorizar su infracción.²³

Por lo anterior concluimos que para **Maritain** los derechos humanos existen y son válidos aún antes de aparecer las leyes; es decir, para él los derechos humanos no aparecen y se sancionan a partir de que el hombre crea la legislación sino que éstos ya eran reconocidos y castigados universalmente, y por lo mismo,

²² Bobbio, Norberto, *op. cit.*, *supra*, nota 7, p. 68.

²³ Fernández, Eusebio, *Teoría de la justicia*, p. 45, cit. en Ríos, Ángel Miguel, *op. cit.*, *supra*, nota 6.

nadie podía abolir o autorizar su infracción. Sin embargo, es razonable pensar que, gracias a la creación de las leyes, estos derechos han logrado perfeccionarse al mismo tiempo que se ha extendido su regulación, misma que ha permitido la creación de documentos internacionales que protegen estos derechos.

B) Otra característica que justifica la fundamentación iusnaturalista de los derechos humanos es la que los define como: "la expresión y participación de una naturaleza humana común y universal para todos los hombres, por el sólo hecho de ser hombre, de participar de la naturaleza humana".²⁴

Aquí observamos que se atribuyen estos derechos a todo ser humano por el solo hecho de serlo, sin importar la existencia o no de cualquier legislación; es decir, se considera que el hombre puede gozar de tales derechos debido a su indudable participación de la naturaleza.

C) Otra idea referente a la fundamentación de los derechos humanos del iusnaturalismo afirma que, éstos existen independientemente de si el derecho positivo los reconoce o no. Esto tiene sentido porque podríamos reflexionar ¿si cada sistema jurídico es distinto dependiendo del territorio al que pertenezca, cómo unificarlos para que los derechos humanos puedan ser respetados en cualquier zona geográfico.

D) Finalmente, dentro del iusnaturalismo se maneja otra postura que estima que los derechos humanos son formulados de acuerdo a la naturaleza histórica del hombre.

Tratando de interpretar esto último podríamos decir que los derechos humanos surgen desde la aparición del hombre, pues siempre ha tenido la necesidad de respetar y ser respetado por quienes lo rodean, inclusive en la

²⁴ *Ibidem.*, pp. 93 y 94.

misma sociedad primitiva donde los derechos no eran totalmente definidos e identificados (todavía) como tales.

c) Crítica a la fundamentación iusnaturalista de los derechos humanos

Esta corriente ha causado críticas desde su denominación como "derechos naturales"; es decir, tal expresión ha sido motivo de discusión, argumentando que sólo pueden ser considerados derechos naturales en el sentido técnico-jurídico, cuando se encuentran reconocidos por una norma de derecho positivo, y que mientras esto no suceda, se hablará de valores, intereses u objetos humanos importantes o fundamentales.

Entonces nos preguntamos:

—Si a los derechos humanos se les denomina "**valores**" cuyo significado refiere a: "calidad de una persona o cosa por la que merece ser aceptada"²⁵ ¿cómo podría hacerse valer y respetar ante la sociedad una simple "cualidad" que es atribuida tanto a una persona como a una cosa de manera indistinta?

— Por otro lado, si a los derechos humanos se les denomina "**intereses**" cuyo significado se tiene como: "cualidad de una cosa que la hace importante o valiosa"²⁶ o bien, "beneficio o provecho de alguien"²⁷ ¿quién puede determinar qué es valioso o qué es importante o cuál sería un beneficio o provecho si lo que significa en beneficio o provecho para uno podría significar un perjuicio o una pérdida para otro?

En este mismo orden de ideas y siguiendo con el análisis de los adjetivos que prefieren darle a los derechos humanos se les denomina "**objeto**" cuyo significado se refiere a: "cosa material y determinada o bien, aquello que se

²⁵ *Diccionario de la Lengua Española*, México, Larousse, 1994, p. 672.

²⁶ *Ibidem*, p. 370.

²⁷ *Ibidem*, p. 465.

percibe o se piensa²⁸ mi pregunta es ¿qué no estaríamos hablando de una postura "demasiado subjetiva" que ni siquiera puede ser definida, regulada y mucho menos respetada por el mismo sistema jurídico", pues, al no darle ese adjetivo mágico de "facultad de hacer o exigir alguna cosa por encontrarse establecido o permitido"²⁹ que es el significado de "derecho" ¿nos encontraríamos que la penosa situación de no tener elementos poderosos para detener lo que es conocido como "derechos humanos"?

Para los críticos, los derechos humanos podrían ser superiores y anteriores al derecho positivo, pero sólo desde el punto de vista moral o ético, pues, consideran que los derechos naturales son deducciones que se hacen a partir de juicios de valor que se aplican a la naturaleza humana.

Asimismo, afirman que los derechos naturales no son universales e inmutables, como lo manifiestan los iusnaturalistas, con lo cual podríamos estar de acuerdo si echamos un vistazo a la historia y vemos que el contenido y número de los derechos humanos han cambiado; es decir, han ido modificándose de acuerdo a las necesidades y condiciones históricas.

Dos ejemplos claros podrían ser el aborto y la pena de muerte que, dependiendo de la época y la cultura pueden ser apreciados desde distintos puntos de vista, entonces ¿realmente existen derechos fundamentales por naturaleza? ¿realmente podrían hacerse estos derechos mientras no estén garantizados por el derecho positivo?

B. *Fundamentación histórica*

Ahora hablaremos de la Escuela Histórica, que tiene como principal representante a **Savigny**, cuyas ideas principales son:

— Para dicha Escuela no hay nada inmutable, rígido e ideal; es decir, los tiempos y hechos cambian y progresan; en consecuencia, cambian los conceptos jurídicos y, en general, el derecho.

²⁸ *Ibidem*, p. 465.

— Por otro lado, la Escuela histórica es una posición contraria al derecho natural, pues considera al derecho dependiente de los hechos.

— Considera que los derechos humanos se manifiestan como derechos variables y relativos a cada contexto histórico que el hombre tiene y mantiene de acuerdo con el propio desarrollo de la sociedad.

DIFERENCIAS ENTRE LA FUNDAMENTACIÓN IUSNATURALISTA Y LA FUNDAMENTACIÓN HISTORICISTA	
<i>Fundamentación iusnaturalista</i>	<i>Fundamentación historicista</i>
Se habla de derechos naturales, universales y absolutos	Se habla de derechos históricos variables y relativos
Se habla de derechos anteriores y superiores a la sociedad.	Se habla de derechos de origen social; es decir, se afirma que son resultado de la evolución social.

Por todo lo anterior concluimos que, para los autores de esta fundamentación, el concepto de derechos humanos ha ido aumentando a través de la historia, basándose en las necesidades humanas y en la posibilidad de satisfacerlas dentro de la misma sociedad; es decir, tales derechos están en función de los valores constituidos en una comunidad histórica concreta y de los fines que pretenden realizar siempre que se respete la dignidad humana.

Croce, autor historicista italiano considera que los derechos humanos deben reducirse "...a lo sumo, a derechos del hombre en la historia. Esto equivale a decir que los derechos son aceptados como tales para hombres de una época particular. No se trata, por consiguiente, de demandas eternas sino sólo de derechos históricos, manifestaciones de las necesidades de tal o cual época e intentos de satisfacer dichas necesidades".³⁰

Eusebio Fernández opina de lo anterior, que la mencionada fundamentación es incorrecta y que su rechazo se encuentra principalmente en que generaliza la variabilidad histórica de los derechos humanos, además de relativizarlos al contexto histórico.

²⁹ *Ibidem*, p. 202.

³⁰ Ulloa Cuellar, Ana Lilia, *La naturaleza de los particulares y fundamentación ontológica de los derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Tomando en cuenta su reflexión nos cuestionamos: ¿no es difícil de aceptar el caso de que los derechos fundamentales, como el derecho a la vida, integridad física y moral tengan que depender del consenso de un determinado momento histórico-social?

C. Fundamentación ética

Eusebio Fernández — en su libro *Teoría de la justicia y derechos humanos*— considera una tercera alternativa en cuanto a la fundamentación de los derechos humanos a la cual se refiere como fundamentación ética o axiológica. Tal fundamentación "parte de la tesis de que el origen y fundamento de estos derechos nunca pueden ser jurídicos, sino previos a lo jurídico. El derecho (positivo) no crea los derechos humanos, su notable labor, sin la cual el concepto de derechos humanos no tendrá plena efectividad está en reconocerlos, convertirlos en normas jurídicas y garantizarlos".³¹

Para dar fundamento a la idea anterior —el mismo autor— entiende por "fundamento ético axiológico o valorativo, en torno a exigencias que consideramos imprescindibles como condiciones inexcusables de una vida digna; es decir, de exigencia derivadas de la idea de dignidad humana".³²

De acuerdo a tal fundamentación, los derechos humanos aparecen como derechos naturales; es decir, aparecen como una exigencia ética y son derechos que el ser humano tiene por el sólo hecho de ser hombre. Considera también que, debe buscarse y no simplemente la defensa de una exigencia moral de dignidad de la persona humana. Incluso plantea "yo no tengo ningún especial interés en dejar de reconocer que la mía también lo es, como tampoco tengo ningún impedimento en considerarme iusnaturalista".³³

Por otro lado —afirma el mismo autor— que los derechos humanos no son absolutos, atemporales e invariables, sino derechos morales que pueden ser justificados racionalmente y cuentan con la pretensión de ser universalizados en

³¹ Fernández, Eusebio, *op. cit.*, *supra*, nota 22, p. 106.

³² *Ibidem*, p. 107.

un momento histórico concreto. Dice también que, los valores y exigencias morales y racionales giran en torno a la idea de dignidad humana.

Asimismo explica que, de la idea de *dignidad humana* se derivan valores que fundamentan los distintos derechos humanos.

Así:

el valor seguridad-autonomía fundamenta los derechos personales y de seguridad individual y jurídica. Entre éstos se encuentran: el derecho a la vida y a la integridad física, a la libertad de conciencia y de pensamiento, al derecho al honor y a la fama; a las garantías procesales y de legalidad. El valor "libertad" fundamenta los derechos cívico-políticos, en él encuentran fundamento los derechos de libertad de expresión, de reunión y de asociación, y en general, el derecho a la participación política.³⁴

Por último, el valor "igualdad" que fundamenta los derechos económico-sociales y culturales, que tienen que ver con la igualdad económica. Entre estos derechos encontramos el derecho al trabajo, a la seguridad social y a una remuneración justa; el derecho a la protección de la salud, los derechos de los consumidores y los derechos a la cultura y a la educación".³⁵

Este análisis realizado por **Eusebio Fernández** sobre la fundamentación ética de los derechos morales, o dicho de otra manera, *eticismo*, **Mauricio Beuchot** opina que este punto de vista "es otro disfraz de la otra postura de derechos naturales".

Asegura que: "sostener que son derechos morales equivale a considerar que hay una ética universal, común a todos los hombres, capaz de avalar el que, de algunos hechos, se pueda decir que son para todos los hombres...", por eso debe decirse que, finalmente en el fondo, la postura de **Eusebio Fernández** es iusnaturalista.

De lo anterior decimos que: la idea eticista se acerca al iusnaturalismo al establecer que, aún cuando los derechos humanos se basan en la moral o ética, lo deseable es que sean incorporados a nivel jurídico, precisamente por la

³³ *Ibidem*, p. 107.

³⁴ *Ibidem*, p. 108.

³⁵ *Ibidem*, p. 120.

necesidad que existe de normar todo derecho con que cuente un ser humano para así exigir su respeto y cumplimiento.

D. *Fundamentación positivista*

Ahora hablaremos de los positivistas, quienes representan un movimiento contrario a las tendencias metafísicas de los siglos anteriores; es decir, momento en que comienza a hablarse de positivismo jurídico.

En 1883 **Gierke** usó positivismo por primera vez al realizar una lección inaugural para referirse a una teoría del derecho. Fue entonces que, a consecuencia de aquel hecho, se desarrolló un gran interés entre los juristas de la época por introducir y mantener un patrón científico en sus obras, implicando todo ello la exclusión de cualquier especulación sobre el derecho natural. Esta idea de que sólo el derecho positivo era el objeto legítimo de la ciencia del derecho predominó en las obras de los grandes juristas alemanes de la segunda mitad del siglo XIX.

Posteriormente, tal tradición positiva —por llamarla de alguna manera— fue seguida por **Hans Kelsen** quien señaló que:

El objeto específico de la ciencia jurídica es el derecho positivo o real, en contraposición con un derecho ideal el fin de la política. La teoría del derecho rehusa a ser una metafísica del derecho... al igual que la teoría de **John Austin** la teoría pura busca alcanzar exclusivamente sus resultados mediante el análisis del derecho positivo. Cada afirmación hecha por la ciencia del derecho tiene que basarse en un orden jurídico positivo.³⁶

Por otro lado, **Hans Kelsen** afirma en su obra *Teoría pura del derecho* que ésta:

Constituye una teoría sobre el derecho... en cuanto teoría pretende, exclusiva y únicamente, distinguir su objeto... al

³⁶ Tamayo y Salmorán, Rolando, *Elementos para una teoría general del derecho*, México, Themis, 1992, p. 130.

caracterizarse como una doctrina "pura" con respecto del derecho, lo que hace porque quiere obtener solamente un conocimiento orientado hacia el derecho, y porque desearía excluir de ese conocimiento lo que no pertenece al objeto determinado como jurídico.³⁷

Entonces decimos que: derecho positivo significa experiencia jurídica, lo que lo distingue de la metafísica jurídica, o bien, es el derecho creado por actos y procedimientos de órganos jurídicos apropiados; es decir, por la autoridad creadora del derecho.

Sobre el término "positivismo" **Bodenheimer** opina que:

El positivismo, como actitud científica rechaza las especulaciones apriorísticas y metafísicas y se confirma en los datos de la experiencia. Se aleja de las alturas más elevadas del espíritu y trata de analizar los hechos inmediatos de la realidad. Se niega a ir más allá de los fenómenos de la apariencia de las cosas.³⁸

Así las cosas, en el ámbito de lo jurídico, el positivismo indicará la idea de que el derecho es hecho por actividad de los seres humanos, o bien, dicho en otras palabras, el ámbito de lo jurídico se reduce al derecho positivo.

Bobbio sostiene que: "por positivismo jurídico entiendo aquella corriente que no admite la distinción entre derecho natural y derecho positivo"³⁹

El positivismo jurídico —opina el mismo autor— es un modo de entender el estudio científico del derecho y por consiguiente, la misión del jurista.

Ahora bien, de acuerdo con **Peces-Barba** los derechos humanos se fundamentan "en su condición de instrumento necesario para la realización del dinamismo que conduce desde la libertad de elección a la libertad moral, del proceso de emancipación que es la vocación de realización de la condición humana"⁴⁰

³⁷ Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, trad. de Roberto J. Vernengo, 3a. reimpr., México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p. 15

³⁸ Bodenheimer, *op. cit.*, *supra*, nota 8, p. 305.

³⁹ *Ibidem*, p. 305.

⁴⁰ Bobbio, Norberto, *op. cit.*, *supra*, nota 7, p. 68.

Concluimos entonces que, para la fundamentación positivista, los derechos humanos carecerán de efectividad hasta que ellos formen parte del derecho positivo, por lo que, hablar de derechos humanos implica hablar de una realidad integrable al derecho positivo por lo que, hablar de derechos humanos implica hablar de una realidad integrable al derecho positivo como derecho subjetivo. Esta tesis sobre la fundamentación de los derechos humanos los vincula a su positividad; es decir, tiene su fundamento en la ley positiva.

E. *Fundamentación filosófica aceptada por la CNDH y la CODDEHUM*⁴¹

Finalmente, veremos cuál es la postura de la CNDH y de la CODDEHUM acerca de la fundamentación de los derechos humanos, para ello citaremos el artículo 6o. del reglamento Interno de la misma que a la letra dice:

Para los efectos del desarrollo de las funciones de la CND se entiende que los derechos son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano.

En su aspecto positivo son los que reconoce la Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos y los que se recogen en los actos, los convenios y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México.

Por otro lado, la CODDHUM, en su artículo 4o. del Reglamento Interno de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero establece:

Estado Comisión entiende por derechos humanos los inherentes a la naturaleza humana; y en su aspecto positivo, como los reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los que reconocen con motivo de los pactos, los convenios y los tratados internacionales suscritos y ratificados por nuestra nación.⁴²

⁴¹ Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y Comisión de Defensa de los Derechos Humanos en el Estado de Guerrero (CODDEHUM)

⁴² Citado en Ríos, Miguel Ángel, *op. cit.*, p. 126.

Por lo anterior, podemos concluir que ambas Comisiones reconocen tanto la fundamentación iusnaturalista como la iuspositivista, y si hacemos una comparación del contenido de los artículos citados encontramos que:

a) Se observa el uso de términos idénticos, es decir, ambas expresan que los derechos humanos son "son inherentes a la naturaleza humana" lo que significa ubicarlos en el plano del derecho natural y por lo mismo, que existen con independencia de su reconocimiento por el Estado.

Dicho de otra manera, son *pre-estatales* y *extra-estatales* debido a que de esencia absolutamente humana; derechos que tiene los hombres por el solo hecho de ser hombres, de participar de la naturaleza humana, independientemente de su positivación.

b) Los artículos citados reconocen el positivismo, con el vocablo "positivo" y la referencia a los documentos donde se recogen; ello indica que, también serán derechos humanos aquellos que decide la voluntad del poder; es decir, el Estado, por medio de actos y procedimientos adecuados.

Resumiendo lo expuesto tenemos las siguientes ideas:

a) Todo argumento sobre el fundamento y origen de los derechos humanos debe hacer referencia a la dignidad humana.

b) Existen dos corrientes de pensamiento que han pretendido explicar el origen de los derechos del hombre: *iusnaturalismo* y el *iuspositivismo*.

IUSNATURALISMO	IUSPOSITIVISMO
La persona humana, según inspiración del derecho natural, es poseedora de ciertos valores inherentes que la norma jurídica sólo se limita a consagrar en los ordenamientos legales.	Los postulados del derecho deben basarse en la investigación científica; es decir, la razón.
El hecho de que el ordenamiento jurídico positivo no los reconozca no les quita valor, pues su fundamento es anterior al derecho positivo.	Es derecho solo aquello que ha mandado el poder gobernante por virtud simplemente del que lo manda.
Los derechos humanos los posee naturalmente el ser humano, son anteriores y están por encima de toda legislación escrita.	En sus fuentes filosóficas considera que los vienen dados por la ley; si un derecho no está en la ley, no es derecho.
Son derechos que la sociedad civil no tiene que otorgar sino que reconocer y sancionar como universalmente válidos y que ninguna necesidad social puede autorizar a abolir ni desdorar, ni siquiera momentáneamente.	Intenta alejar al derecho de toda influencia de la metafísica: los derechos del hombre son voluntad del legislador.
Es expresión de la Escuela Clásica de Tomás de Aquino y del pensamiento neoescolástico español de Francisco Suárez	A este pensamiento han contribuido autores como Comte, Kant y Kelsen

- c) La persona humana, poseedora de su dignidad, es el punto de referencia natural desde donde se construye la teoría de los derechos humanos. El Estado y la ley deben protegerla en todo momento y garantizar sus derechos fundamentales.

II. DOCUMENTOS HISTÓRICOS

A continuación mencionamos —brevemente— aquellos documentos que contribuyeron a establecer los derechos humanos.⁴³

1. En Inglaterra

La *Carta Magna del Rey Juan sin Tierra 1215* tuvo la siguiente importancia:

- a) Reconoció una serie de derechos a los nobles.

⁴³ Navarrete, Tarciso; Abascal, Salvador *et al.*, *Los derechos humanos al alcance de todos*, 3a., México, Diana, 2000, pp. 15 y 16.

b) Fueron los primeros límites para el ejercicio de la autoridad del rey en los que se establecieron los principios de igualdad y libertad.

c) Fue una verdadera conquista del pueblo ante el rey, pues dentro de sus preceptos contemplaba la garantía de legalidad donde se establecía que nadie podía ser detenido arbitrariamente; la prohibición de tortura; la prohibición de privar ilegalmente de garantías para el debido proceso legal que se seguía antes los tribunales.

d) Con el paso del tiempo la corona cedió facultades legislativas al Parlamento mismo que actuó a favor de las libertades públicas y consagró nuevos derechos para el pueblo.

e) La expresión de este esfuerzo por dotar de límites y controles al rey quedó plasmada en el estatuto conocido como *Bill of Rights*.

El significado general de la *declaración de Derechos del Bill of Rights* se traduce en los siguientes aspectos:

a) El Parlamento derrota al derecho divino de los reyes. La corona se convierte en un derecho estatutario, a la vez que sus facultades disminuyen.

b) Existe tolerancia para la libertad de cultos. La iglesia Católica recibe reconocimiento formal como parte de la ley de la tierra.

c) Se prohíbe al rey efectuar actos contrarios al derecho, así como suspender o disponer la ejecución de leyes.

d) Establece la libertad para elegir a los miembros del Parlamento. También se concede la libertad de expresión para los representantes del Parlamento.

e) Se corrigen defectos de *habeas hábeas*, por lo que se prohíbe que las fianzas sean excesivas para decretar la libertad caucional de los detenidos.

f) Las penas impuestas no deberían ser crueles ni desusadas. Recobra vigencia el principio inglés de que el castigo debería ser proporcional al crimen, exceptuando determinadas circunstancias a los castigos como la mutilación, las marcas, la flagelación y la tortura que se tenían como legales.

g) El rey no puede sostener a un ejército en tiempos de paz. Sólo los ejércitos autorizados por Parlamento eran considerados como legales.

h) Se concede el derecho de petición de los súbditos al rey, sin que sea legal la persecución que se realizara contra los peticionarios.

i) Se limita al rey en aspectos impositivos, ya no puede decretar tributos con la aprobación del Parlamento.

j) La libertad de imprenta quedó condicionada al otorgamiento de licencias, por considerar que sin el control de esa libertad, se atentaría en contra de la religión y el Estado.⁴⁴

Cabe destacar que una característica esencial que distingue al Bill of Rights de otros documentos, consiste en que las libertades ya no son concebidas como exclusivas y estamentales en régimen de derecho privado, sino como libertades generales en el ámbito del derecho público.

2. En Norteamérica

A raíz de la colonización inglesa en Norteamérica (siglo XVII) se tuvo como resultado la siguiente clasificación de las mismas con base a su tema productivo: Nueva Inglaterra (en el norte) habitada por campesinos en pequeño, principalmente; Massachussets (en el centro) combinó las actividades agrícolas y comerciales; el sur, de tipo aristócrata, con grandes extensiones de tierra para el cultivo, fundamentalmente se utilizó para la siembra de algodón, tabaco y caña de azúcar, empleando esclavos negros traídos del continente africano.

Los habitantes en principio se rigieron por el *common law* inglés. El gobernador de las colonias era el representante de la Corona Inglesa y existió una asamblea electa por los colonos.

Las guerras de Inglaterra en contra de Francia terminan con la derrota del pueblo francés en Québec y Montreal en 1760 y con el *Tratado de París* en 1763, dando fin al imperio de Francia en las colonias americanas.

Confederación. Durante la guerra de independencia, las colonias no tenían un gobierno central sino que tenían una unión informal dirigida por el Congreso Continental. Antes de la Confederación de 1776, que fue redactada por John Dickinson y ratificada por las trece colonias el 1o. de marzo de 1781, existieron la Confederación de Nueva Inglaterra de 1643, la Unión de Albany de 1755 y en Congreso Continental de 1775, que sería su órgano colectivo en adelante.

El 4 de julio de 1776, el Congreso promulgó la *Declaración de Independencia* mismo que declara la independencia de las colonias de América. Tal documento sobresale porque deja a un lado el *common law*, al derecho de sentirse súbdito inglés a las franquicias de la Constitución inglesa invoca dicha declaración a las leyes naturales y de dios, a las verdades evidentes en sí mismas, y se basa en que "todos los hombres han sido creados iguales y que han sido dotados por el Creador con ciertos derechos inalienables, entre los cuales están la vida, la libertad y la persecución de la felicidad".⁴⁵

Por otro lado, la *Declaración de los Derechos del Pueblo de Virginia de 1776* sirvió de base para fundamentar el gobierno de la citada colonia. La importancia de esta Declaración es la siguiente:

- a) Se declaran derechos de igualdad, libertad, seguridad y propiedad.
- b) El pueblo es el detentador de la soberanía, los magistrados sólo reciben el mandato para servir de manera responsable.
- c) La finalidad de todo gobierno, es la de proporcionar felicidad, en caso contrario, el pueblo tiene el derecho de revocar el gobierno.
- d) Se establece la separación de poderes en legislativo, Ejecutivo y Judicial, para los dos primeros, se consideró la elección periódica.
- e) Acerca de las elecciones se determinó que éstas debiesen ser libres para poder ocupar cargos.

⁴⁴ Lara Ponte, Rodolfo, *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.

⁴⁵ García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos*, Madrid, Alianza Universidad, 1984.

- f) Derecho al sufragio.
- g) La posibilidad de que los hombres aceptaran las contribuciones para lo cual, debieran expresar su consentimiento.
- h) Prohibición a la autoridad para tomar decisiones sin la aceptación de los representantes populares.
- i) Derechos otorgados al procesado en juicio de tipo penal.
- j) Libertad de prensa.
- k) Control civil para las fuerzas armadas.
- l) Libertad religiosa.

3. En Francia

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. En opinión de Jellinek, es hija del as declaraciones de derechos de los estados de la Unión norteamericana, y especialmente del Estado de Virginia.

La importancia de tal Declaración es la siguiente:

- a) Fue un documento de tal importancia que alcanzó mayor resonancia e influencia que sus antecesores.
- b) Tuvo efectos positivos a favor de los derechos humanos en las Constituciones de países europeos y de América.
- c) En su preámbulo señala que "considerando que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de las desgracias públicas y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer en una declaración solemne los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre...".
- d) Consta de 17 artículos y es el resultado de la Revolución Francesa.
- e) En ella se consagran una serie de derechos del hombre llamados "libertades clásicas" que son de corte liberal y se concentran en proteger al individuo frente al Estado.

f) Algunos de los derechos más significativos que integran la Declaración son:

- Derecho de la igualdad de todos los hombres.
- Derechos de libertad, propiedad, seguridad y resistencia a la opresión.
- Garantía de legalidad y otras garantías judiciales.
- Libertad de expresión de imprenta.
- Derecho de petición.
- Separación de poderes.

4. En España

La *Constitución de Cádiz*, de 1812, Consagró algunos derechos del ciudadano frente al poder del monarca:

- a) Derecho de audiencia.
- b) Protección del domicilio.
- c) Propiedad privada.
- d) Libertad de expresión, entre otros.

III. LAS TRES GENERACIONES DE DERECHOS HUMANOS EL PROBLEMA DE SU CLASIFICACIÓN

Históricamente los especialistas en la materia han clasificado a los derechos humanos en distintas generaciones, considerando cronológicamente su aparición o su reconocimiento por parte del Estado dentro del orden jurídico normativo de cada país.

1. Primera generación

En el constitucionalismo moderno —en comparación con el Estado absolutista del siglo XVI— se dio mayor importancia al papel de la "persona" y de la "sociedad civil"; al mismo tiempo disminuyó el poder del Estado. Podría decirse que los derechos humanos son "ese espacio que la persona ha rescatado del poder estatal".⁴⁶

Esta generación está constituida por los derechos civiles y políticos, denominados también "libertades clásicas". Fueron los primeros formulados por el movimiento de la Revolución Francesa. A través de los movimientos revolucionarios de fines del siglo XVIII fue como adquirieron su consagración de auténticos derechos y se difundieron por todo el mundo. Asimismo, se consagraron inicialmente en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en Francia en 1789.

Las ideas y valores de libertad, dignidad humana y democracia se funden con el mismo movimiento que exalta los derechos humanos, dando lugar así a una conquista irreversible que desemboca en el establecimiento del Estado de Derecho.

Los derechos y libertades reconocidas al particular se satisfacían fácilmente; bastaba la omisión del hecho o la violación por parte del Estado. Fue entonces a partir de ese momento, cuando el Estado se obligó a respetar la esfera jurídica del particular y a ajustar su actividad gubernamental al principio de legalidad.

2. Segunda generación

Por otro lado tenemos a los derechos económicos, sociales y culturales que constituyen la segunda generación y por virtud de los cuales el Estado de derecho pasó a una etapa superior; es decir, pasó a ser un Estado social de derecho, pues, fue entonces cuando surgió el constitucionalismo social para

⁴⁶ *Ibidem*, p. 19.

enfrentar la exigencia de que los derechos sociales y económicos descritos en las normas constitucionales fueron accesibles y disfrutables. Se le exigió convertirse en un Estado de bienestar.

Estos derechos hicieron pasar de la democracia formal a la democracia material; del Estado de derecho, al Estado social de derecho.

Los derechos de la segunda generación requirieron de mayor erogación por parte del Estado, su incorporación en la legislación fue más difícil, tanto a nivel nacional como internacional.

Son aquellos que le permiten al individuo colocarse en condiciones de igualdad frente al Estado, con objeto de reclamar de la autoridad pública el deber de proteger los derechos económicos, sociales y culturales entre los cuales se encuentran el derecho a la propiedad, el acceso a los bienes materiales, los derechos familiares, la salud, la educación, la cultura y los derechos laborales.

Los movimientos que impulsaron los derechos humanos que integran la segunda generación se efectuaron en México y Alemania, respectivamente, en ese orden apareció este grupo de derechos en la Constitución mexicana de 1917 y en la Constitución alemana de Weimar de 1919.

3. Tercera generación

Estos derechos son conocidos como: "colectivos de la humanidad o derechos de las nuevas generaciones".

Héctor Fix-Zamudio⁴⁷ los denomina "derechos difusos" y los define como: "aquellos derechos subjetivos e intereses legítimos que pertenecen a personas indeterminadas y a diversos grupos sociales distribuidos en varios sectores, y que se refieren a ámbito como el consumo, el medio ambiente, el patrimonio de la humanidad, entre otros".

⁴⁷ *Los abogados mexicanos y el ombudsman*, México, CND, 1992, pp. 71-81.

Por otro lado, **María Laura San Martino de Dormí**, autora argentina opina que los derechos "...colectivos, los del 'yo' colectivo pertenecen a la comunidad toda por tratarse de bienes de los que todos participan".⁴⁸

Los derechos que integran esta generación o grupo son: el derecho a la paz, el derecho a la calidad de los bienes, productos y servicios comerciales, el derecho a gozar de un ambiente sano, el derecho al espacio público, etcétera, mismos que son difíciles de plasmar en las normas nacionales o internacionales, y más complicado todavía resulta exigirlos. Se promovieron de manera más clara a partir de los años sesenta.

En 1996 las Naciones Unidas mencionaron en sus Pactos Internacionales el "derecho al desarrollo" y el "derecho a la libre autodeterminación de los pueblos".

Tarciso Navarrete⁴⁹ considera conveniente clasificar los derechos humanos bajo un criterio axiológico, por el cual se dividen en tres grandes grupos:

- A) Derechos relativos a la vida
- B) Derechos relativos a la libertad
- C) Derechos relativos a la justicia.

Complementariamente —opina el mismo autor— se añaden los derechos "nuevos" llamados "derechos de la tercera generación" que integran junto con los grupos, el listado completo de derechos humanos.

Finalmente, observamos que no existe una clasificación que se complemente de manera satisfactoria. Sin embargo, la más utilizada es la de Naciones Unidas, cuya división se refiere a derechos civiles y derechos políticos, económicos, sociales, sin evitar el inconveniente de aquellos derechos que bien pueden estar en dos categorías a la vez, como es el caso del derecho de asociación.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 13.

CAPÍTULO SEGUNDO

ASPECTOS GENERALES DE LA CNDH

I. LA CNDH Y EL OMBUDSMAN

Es notorio que en toda sociedad existen conflictos ocasionados por el choque de fuerzas, pues el hombre tiene la singular característica de querer poseer el poder sobre quienes lo rodean. Por ello es necesario que exista un equilibrio sobre el mismo y permita brindar apoyo a los más débiles en contra del abuso de los fuertes; es decir, con ello se busca la protección de quienes se van afectados por actos que provengan de sus gobernantes, lesionando sus derechos sin una causa justa.

"*Ombudsman* no es un vocablo acuñado por la sociedad contemporánea, es una palabra de origen sueco que se usa desde hace siglos para referirse a una persona u órgano que protege intereses de otros individuos".⁴⁹

"La palabra *ombudsman* tuvo su origen en las tribus germánicas medievales que aplicaron el término a un agente encargado de transferir bienes de familias o grupos que afectaban a otras personas, a las víctimas o a sus familias".⁵¹

"En su acepción etimológica, la palabra *ombudsman* se integra por los vocablos: *ombud* que significa el que actúa como vocero o representante de otro y *man* hombre".⁵²

"La expresión sueca *ombudsman* no tiene en el castellano una traducción exacta, pero frecuentemente, se le ha interpretado como *delegado*, *representante*, *defensor* e incluso *procurador*".⁵³

⁴⁹ *Op. cit.*, *supra*, nota, 39.

⁵⁰ Venegas Álvarez, Sonia, *Origen y devenir...* *op. cit.*, p. 11.

⁵¹ Salmorán Delgado, Luis Ernesto, *El ombudsman*, México, Universidad de Guadalajara, 1992, p. 23.

⁵² Roccati Velázquez, Mireille, *Los derechos humanos y la experiencia del ombudsman en México*, México, Comisión Local de Derechos Humanos del Estado de México, 1995, p. 84.

⁵³ Madrazo Cuellar, Jorge, *Cincuenta años de evolución de los derechos humanos*, México, CNDH, 1993, p. 20.

La función que realiza el *ombudsman* es muy valiosa, ya que es el medio para garantizar que las autoridades o servidores públicos del gobierno cumplan con toda responsabilidad la función que desempeñan ante la sociedad. Su función más importante es la de recibir quejas en contra de autoridades públicas, encargándose así mismo de investigarlas y de acuerdo al caso concreto si así lo amerita, formular recomendaciones.

Así las cosas, el *ombudsman* es un instrumento procesal creado por el orden jurídico que tiene la finalidad de lograr la protección los derechos humanos. Es una institución que recae sobre uno o varios funcionarios que son elegidos por el órgano parlamentario, por el Ejecutivo o bien, por ambos. La función principal de éstos, es fungir como receptor e investigador de las quejas de los gobernados, que sean presentadas por alguna injusticia, infracción a la ley o retraso manifiesto cometido por las autoridades administrativas, en su perjuicio. El *ombudsman* propone alguna solución que pudiera resolver la situación de injusticia.

Sin embargo, dichas resoluciones son emitidas sin el carácter de "obligatorias", lo que convierte a tal figura (por lo menos en lo que se refiere a nuestro país) en ineficaz e inútil, pues existen recomendaciones que no causan el resultado mínimo esperado ya que ni siquiera tienen un impacto moral al momento de exhibir públicamente a quien o quienes se hacen merecedores de dicha exhibición. En la mayoría de los casos, ello propicia acrecentar su prepotencia y alarde de ser "intocables".

La figura del *ombudsman* tiene características distintas en cada país donde se encuentra; por ejemplo, hablando de Europa, que es el lugar que dio origen a tal institución, es un órgano público muchas veces creado y regulado por la ley correspondiente de cada nación; es decir, no es ni forma parte de algún órgano de gobierno, hecho que lo hace ver como *un órgano del Estado, pero no del gobierno*. Esta institución es posible encontrarla, también, en algunos países, a menor escala, pues se encuentra en municipios, regiones, comunidades autónomas y esidades federativas, lugares donde sus principales funciones son la supervisión de los actos y resoluciones de la administración pública y de sus agentes. Su actuación tiene como objetivo comprobar si se respetan los derechos proclamados

en la Constitución, o si la administración funciona con objetividad a los intereses generales y sobre todo, si actúa de acuerdo con los principios del derecho.

La mayoría de las veces se trata de un órgano unipersonal, aunque puede disponer de medios y elementos auxiliares para el mejor desempeño de sus funciones. A continuación se presentan algunas definiciones que han señalado destacados estudiosos de la materia.

Jorge Carpizo, quien fue el primer presidente de la CNDH lo define de la siguiente manera:

El *ombudsman* es un organismo cuyo titular es un funcionario público de alto nivel, quien actúa con independencia pero es responsable ante el Poder Legislativo, recibe quejas en contra de autoridades y funcionarios, las investiga y emite recomendaciones y periódicamente rinde un informe público sobre el cumplimiento o no de sus recomendaciones y sugerencias.⁵⁴

Héctor Fix-Zamudio, otro importante jurista-constitucionalista, opina lo siguiente:

...como el organismo dirigido por uno o varios funcionarios, designados por el órgano parlamentario, por el Ejecutivo o por ambos, los cuales con el auxilio de personal técnico, poseen la función esencial de recibir e investigar reclamaciones (lo que también pueden hacer de oficio), por la afectación de los derechos e intereses legítimos, e inclusive los fundamentos de los gobernados consagrados constitucionalmente...⁵⁵

Ahora bien, existen opiniones de otros autores en diferente sentido:

En primer lugar encontramos a quienes consideran al *ombudsman* como un funcionario cuyo objetivo primordial es atender quejas en contra de la administración pública. Así entonces, **Sonia Venegas**, citando a **John Moore**, señala que "El *ombudsman*... es un funcionario, con jurisdicción nacional o regional, general o especializada, que tiene el encargo de cuidar a solicitud de los particulares o *mutu proprio*, que la acción de las autoridades, particularmente de

⁵⁴ Carpizo MacGregor, Jorge, *¿Qué es la CNDH?*, México, CNDH, 1994, p. 16.

las gubernativas, sea no solamente legal, sino razonablemente oportuna, justa, humana".⁵⁶

En segundo lugar, se encuentran quienes enumeran las cualidades que deben exigirse a quien ocupe el cargo, las cuales deberán conservarse durante el desempeño de su labor. El mismo **Moore**, citado por **Sonia Venegas** apunta: "Un *ombudsman* es un espíritu en administración pública, el cual debe ser independiente, imparcial y de rápido acceso, con la función de recibir o investigar quejas individuales de abusos democráticos, él informa sobre sí mismo y puede publicar sus resultados, sin embargo, no tiene poder para modificar o revocar decisiones administrativas".⁵⁷

Asimismo, citando a **Anderson**, afirma que: "Las características del *ombudsman* son: 1) independencia; 2) imparcialidad; 3) experiencia en la administración y 4) accesibilidad universal".⁵⁸

Rowat, por su parte, señala como características esenciales: "las características esenciales del *ombudsman* son: a) es un funcionario independiente e imparcial de la legislatura, usualmente regulado en la Constitución, quien supervisa a la administración; b) él se ocupa de quejas específicas del público contra injusticias administrativas e inadecuada administración, y c) él tiene el poder para investigar, criticar y publicar, pero no para revocar acciones administrativas".⁵⁹

En tercer lugar encontramos a los autores que enlistan detalladamente los atributos de los *ombudsman*, como institución. **Walter Geelhorn**⁶⁰ afirma que: "Todos los *ombudsman* son instrumentos de la legislatura pero funcionan independientemente de ella, sin ningún vínculo con el Ejecutivo y sólo con la responsabilidad más general ante el Parlamento. Los *ombudsman* tienen

⁵⁵ Fix-Zamudio, Héctor, *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, México, CNDH, 1997, p. 205.

⁵⁶ Moore, John, cit. por Venegas A., Sonia, *Origen y devenir del ombudsman. ¿Una institución encomiable?*, México, UNAM, 1988, p. 39.

⁵⁷ *Idem*.

⁵⁸ Anderson cit. por Venegas A., Sonia en *op. cit.*, pp. 39 y 40.

⁵⁹ Rowat cit. por Venegas A., Sonia en *op. cit.*

⁶⁰ Cit. por Venegas A., Sonia en *op. cit.*

prácticamente acceso ilimitado a los documentos oficiales sobre materias sujetas a su competencia. Ellos tienen un gran cuidado de que sus resoluciones sean aceptadas tanto por autoridades como gobernados".

El *ombudsman* cuenta con características especiales, éstas son:

- 1) El *ombudsman* debe ser una institución *independiente*, por ello, lo correcto y lo habitual es que tal puesto sea incompatible con cualquier otra variante de mandato representativo, cargo político o actividad de propaganda partidaria, con la permanencia en servicio activo en la administración pública, con la afiliación a un partido o con el ejercicio de funciones directivas en el mismo, en un sindicato, asociación o fundación, o empleo en los mismos, con la práctica de las carreras judicial o fiscal y con cualquier actividad profesional y liberal, mercantil o laboral.
- 2) Debe ser *autónomo*, como requisito indispensable, para su correcto desenvolvimiento.
- 3) Debe gozar de *total libertad de expresión* y por supuesto, no estar sujeto a ningún mandato imperativo ni recibir instrucciones de ninguna autoridad, por ende, no puede ser detenido, procesado o perseguido por opiniones o actos realizados en el cumplimiento de su función y tiene inmunidad, salvo en caso de flagrante delito.
- 4) No debe *inmiscuirse* en asuntos que van *más allá de sus facultades*, ni debe ejercer atribuciones que no le correspondan.
- 5) Todo trámite que se realice ante él debe ser gratuito.

Es importante agregar que, además de las características ya mencionadas, debe tener suficientes conocimientos jurídicos para basar y fundamentar debidamente sus recomendaciones.

II. ANTECEDENTES MEXICANOS DE LA CNDH

Para analizar este punto, hemos recurrido a uno de los textos del doctor **Jorge Carpizo**⁶¹ quien explica lo siguiente:

1. Organismos anteriores a la CNDH

El primer antecedente está en la Ley de Procuradurías de Pobres de 1847 que promovió **Ponciano Arriaga** en San Luis Potosí.

Posteriormente, a partir de la década de los setenta, comenzó la aparición de órganos públicos cuya finalidad es la protección de los derechos de los gobernadores frente a la administración pública o a la administración de justicia.

En 1975 se creó la *Procuraduría Federal del Consumidor* que comenzó a funcionar en 1976.

Ésta, aunque su naturaleza fue distinta y su finalidad primordial no sea defender los derechos humanos frente al poder público, sí podemos observar que tiene finalidades comunes a la defensa de los derechos de los individuos, en un área especializada.

En 1979, el 3 de enero, bajo el gobierno de Pedro G. Zorrilla, en Nuevo León, se creó la *Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos*.

En 1983, el 21 de noviembre, se fundó la *Procuraduría de Vecinos de la Ciudad de Colima*, por acuerdo del Ayuntamiento. Tal hecho permitió, por un lado, que se estableciera esta figura jurídica en la Ley Orgánica Municipal de Colima, el 8 de diciembre de 1984, y por el otro, que fuera optativa su creación para los municipios del mismo Estado.

Un hecho más reciente es la creación de la *Defensa de los Derechos Universitarios* en la Universidad Nacional Autónoma de México, el 29 de mayo de 1985.

⁶¹ Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y ombudsman*, 2a. ed., México, Porrúa, 1998, pp. 15-17.

También hubo antecedentes en los estados de Oaxaca y Guerrero, donde encontramos a la *Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca*, que se creó en septiembre de 1986, y la *Procuraduría Social de la Montaña en Guerrero*, creada en abril de 1987; sin embargo, éstas no **provén** una amplia tutela de los derechos que intentan proteger.

En 1988, el 14 de agosto, apareció la *Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes* en la *Ley de Responsabilidades para Servidores Públicos*. En ese mismo año nació la *Defensoría de los Derechos de Vecinos en el Municipio de Querétaro*.

En 1989, el 25 de enero, se estableció la *Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal*. Nació también el 13 de febrero la *Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación*, y en abril, la *Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos*.

Fix-Zamudio, por su parte, señala que: en realidad, la institución se inició con eficacia en la práctica con la *Defensoría de los Derechos Universitarios*, que se estableció por el Consejo Universitario de la UNAM con la aprobación del estatuto del 29 de mayo de 1985. Éste fue el primer paso a partir del cual la institución se ha ido desarrollando en el ordenamiento mexicano. A este respecto pueden mencionarse como ejemplos: la *Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes* de 1988, misma que fue transformada en Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Derechos Humanos de dicha entidad en 1990. Otro ejemplo es la *Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal* en 1989 y la más importante, sin duda, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, establecida el 5 de junio de 1990 como una dependencia desconcentrada de la Secretaría de Gobernación, pero que desde el inicio de sus actividades presentó una importante independencia funcional y gran eficacia no sólo en la tutela de los derechos fundamentales, sino también en las actividades esenciales de promoción, divulgación, enseñanza y capacitación de los propios derechos humanos.⁶²

⁶² Fix-Zamudio, Héctor, "Ombudsman", *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, t. III, pp. 1689-1691.

A partir de este modelo —afirma **Fix-Zamudio**— se crearon varias comisiones de derechos humanos en diversas entidades federativas. Su evolución va a tener un momento muy importante con la reforma constitucional de 1992, la cual examinaremos.

2. Aparición de estos organismos

Jorge Carplizo señala como *características que originaron su aparición* las siguientes:

- a) Se crean nuevos organismos públicos para proteger los derechos de los gobernados, mismos que subsisten junto con los órganos clásicos.
- b) Se persigue que los nuevos órganos sean antiburocráticos y antiformalistas.
- c) Los nuevos órganos vienen a completar no a suprimir ni a sustituir o duplicar a los órganos clásicos.
- d) La mayoría de ellos se crean en el ámbito local y municipal; es decir, la nueva corriente de defensa de los derechos proviene primordialmente de la periferia al centro y después de varios años se consolida esta tendencia con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos por parte del presidente de la República.
- e) Son órganos no gubernamentales de protección de derechos humanos que la sociedad organiza para su propia defensa.
- f) Estos órganos no sólo no son antagónicos a los organismos no gubernamentales, sino que se completan y persiguen las mismas finalidades. La defensa de los Derechos Humanos se vuelve una prioridad real y fundamental de la sociedad y del gobierno y se configura una fuerza social que absolutamente nadie pueda ya detener y que arrollará a las autoridades, sea quien fuera, que se atrevan a violar los derechos humanos.

- g) Este gran movimiento de la sociedad y del gobierno puede sintetizarse con dos lemas: *Nadie está por encima de la Ley y No a la impunidad*.⁶³

Por otro lado —señala el mismo autor— es importante resaltar las características sobresalientes de tres de los órganos mencionados, las cuales se enuncian a continuación:

A. Procuraduría de Pobres de San Luis Potosí

La *Ley de Procuradurías de Pobres de San Luis Potosí* señaló el nombramiento de tres procuradores que se ocuparan de la defensa de las personas desvalidas con la facultad de pedir, de manera pronta o inmediata, la reparación contra cualquier exceso, agravio, vejación, maltrato o tropelía que sufrieran tales personas en el orden judicial, político o militar por parte de alguna autoridad, funcionario o agente público.

También debían averiguar los hechos rápidamente para decretar la reparación de la injuria o la inculpabilidad de la autoridad, para lo cual tenían a su disposición la imprenta del Estado para dar a conocer a la opinión pública el nombre de las autoridades que no cumplían con sus recomendaciones. Asimismo, si el hecho era causante de una pena de gravedad, se ponía a disposición del juez competente al presunto responsable.

Éstos --los procuradores de pobres-- debían, también, visitar los juzgados, oficinas públicas y cárceles para formular las quejas referentes a los abusos que en los lugares se hubieran cometido, para ello contaban con la posibilidad de solicitar la información necesaria a cualquier oficina de Estado.

B. Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM

Como ya vimos, nació en 1985. Este organismo es independiente en cuanto a la recepción de las quejas que presenten los estudiantes o académicos

⁶³ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 12.

de la misma Universidad por las violaciones que sufren en sus derechos protegidos por la legislación universitaria.

Aquí tenemos que el "defensor universitario" realiza las investigaciones correspondientes y elabora una propuesta a las autoridades universitarias con una posible solución para el caso específico.

Fix-Zamudio fue el principal autor del proyecto de Estatuto y **Jorge Barrera Graf** fue el primer defensor, a quien se debe, también, el gran prestigio que obtuvo en tan poco tiempo.

C. Procuraduría de Protección Ciudadana de Aguascalientes

Su finalidad es el desahogo de las quejas presentadas por aquellas personas afectadas por violaciones de las obligaciones que tienen los servidores públicos —enunciados en esa Ley—. Entre las facultades más importantes de esa Procuraduría tenemos las siguientes:

- a) *Investigar* la procedencia de la queja y averiguar la verdad.
- b) *Solicitar* informes a los servidores públicos.
- c) *Tener acceso* a todos los expedientes, documentos administrativos o judiciales.
- d) *Formular* recomendaciones, advertencias, proposiciones y recordatorios a los servidores públicos.
- e) *Emplear* medios de apremio.

Por otro lado, el procurador de Protección Ciudadana debe rendir un informe anual de actividades al gobernador y al Congreso del Estado.

III. ¿QUÉ ES LA CNDH?

La CNDH es una especie de *ombudsman* de carácter federal; es la primera de esta naturaleza en el país con carácter nacional. Su objeto es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico nacional.⁶⁴

Por un lado, existe una "comisión nacional" para aquellos actos que se consideren que han violado la dignidad humana y cuya ejecución se atribuye a las autoridades federales; por el otro, se cuenta también con 32 "comisiones estatales" (incluyendo la del Distrito Federal) que se encargan de investigar las quejas referentes a esas presuntas violaciones, que son atribuidas a las autoridades locales.⁶⁵

La CNDH fue creada por decreto del **5 de junio de 1990** y, posteriormente, el **24 de enero de 1992**, se elevó a **rango constitucional**, gracias a la inclusión del apartado B en el artículo 102 de la Constitución, quedando así tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los estados, en sus respectivos ámbitos de competencia, obligados a establecer organismos de esa naturaleza.

Actualmente, estas comisiones se encargan de investigar quejas, emitir resoluciones, que pueden ir desde la exigencia de iniciar averiguaciones previas por la presunta conducta delictuosa, o solicitar la imposición de sanciones, o bien la destitución de la autoridad que se considera ha violado gravemente los derechos humanos del quejoso. También puede solicitar que se lleven a cabo determinadas actuaciones para conocer de manera verdadera lo sucedido o en algunos casos resolver que no se dio violación alguna.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos realiza las funciones de un *ombudsman* en cuanto a que se le presenta una queja, investiga la misma y expide, en su caso, una recomendación a la autoridad. La queja también puede concluirse a través del procedimiento de amigable composición o un documento

⁶⁴ Carpizo, Jorge, "Comisión Nacional de Derechos Humanos", *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, t. I, p. 622.

⁶⁵ López Vergara, Jorge *et al.*, "La defensa de los derechos humanos", *Revista Quórum*, México, año VIII, núm. 68, septiembre-octubre de 1999, p. 21.

de no responsabilidad, si después de terminada la investigación se concluye que la queja es infundada.

La Comisión Nacional cuenta con un *Consejo*, integrado por *diez personalidades de la sociedad civil* y cuyas atribuciones son principalmente de señalamiento de las directivas generales del funcionamiento de la Comisión. Los principales órganos ejecutivos se encuentran depositados en un presidente, hasta cinco visitadores generales, una Secretaría Ejecutiva y la Secretaría Técnica del Consejo.⁶⁶

IV. CREACIÓN DE LA CNDH

En México se instauró, al parecer de manera exitosa, la figura de origen escandinavo conocida como *ombudsman*. Sin embargo, desde el momento de su creación, se ha convertido en un tema importante y polémico, principalmente para los estudiosos del derecho. La crítica fue dirigida, por un lado, a la vía que se utilizó para crearla; y por el otro, al momento y circunstancias que prevalecían en ese momento.

La CNDH fue creada, por decreto del presidente Carlos Salinas de Gortari, del 5 de junio de 1990, como un **órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación**. Este hecho fue reprobado por quienes argumentaban en contra de que fuera creado un órgano de este tipo, por decreto del presidente de la República. Los argumentos que señalaron fueron los siguientes:

- A) Que no estaba dentro de sus competencias y facultades.
- B) Que se estaba creando un nuevo órgano del Poder Ejecutivo que interfería con la actuación de los otros poderes, en especial del Poder Judicial (tanto federal como locales) y los ejecutivos de los estados, con lo que se atentaba contra los principios de división de poderes y del federalismo, ambos constitucionalmente establecidos.

⁶⁶ *Idem.*

C) Que un órgano creado por el titular del Poder Ejecutivo, quien además se arrogaba las facultades de nombrar a su titular y a los miembros de su Consejo, que tendría como función primordial vigilar a los órganos y funcionarios del propio Poder Ejecutivo, resultaba al menos un órgano ineficiente, cuando no una simple simulación.⁶⁷

En cuanto a la vía utilizada para su creación, se defendía la idea de que el *ombudsman* fuera creado por el órgano legislativo, mediante la designación de un titular, ante el cual se rindiera un informe sobre la actuación de dicho organismo, como había sucedido con la mayoría de los países que adoptaron tal figura.

Por otro lado, respecto a las circunstancias que prevalecían en el momento de su creación, se estaba en contra de la posible intención de haberla creado para satisfacer los intereses políticos del presidente de la República, pues se decía que su principal objetivo era: "legitimar su gobierno en los órdenes tanto interno como ante la comunidad internacional, frente a las dudas sobre la limpieza y legitimidad del proceso electoral del que surgió",⁶⁸ para ello basta con recordar la trágica noticia de la caída del sistema de cómputo, que supervisó la contabilidad de dicho proceso.

Otro aspecto importante que se visualizó, y que causó inconformidad en el momento de creación de este órgano, fue el hecho de creer que el presidente necesitaba con urgencia demostrar que México no era un Estado con una pobre vigencia de los derechos humanos, ya que esto se convertiría en un obstáculo para alcanzar la firma y la ratificación de un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá.

Aquí vamos a tomar en cuenta la opinión de **Martínez Bullé Goyri**, quien analiza estas inconformidades y considera lo siguiente:

⁶⁷ Martínez Bullé Goyri, Víctor M., "La reforma del artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 1, julio-diciembre de 1999, p.282.

⁶⁸ *Idem*.

A) En cuanto a si el presidente tenía o no facultades para crear un órgano con las características de la CNDH, señala que, efectivamente, no las tenía, pues el hecho de crear un órgano con los alcances que se le dieron a la misma, significaba una injerencia en los poderes judiciales, que no estaba autorizada constitucionalmente. Podría, además, tomarse como una intervención en la soberanía estatal, tampoco autorizada por la Constitución.

Asimismo ---señala el mismo autor--- podría dársele una interpretación, al afirmar que el órgano creado no es un órgano de autoridad y, en consecuencia, no existe tal injerencia ilegal. Sin embargo, no puede negarse que, actualmente, sí es un órgano que interfiere y causa molestia. Por ello sí podía ser considerada una intromisión como órgano del Ejecutivo Federal en los otros poderes federales y locales, pues se consideró una violación de los derechos constitucionales.

B) Por otro lado, **Martínez Bullé Goyri**, habla de la falta de autonomía de la CNDH, pues fue criticada su dependencia y vinculación con el presidente de la República (motivo que dio lugar a la reforma del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de enero de 1992). Lo ideal --señala el mismo autor-- hubiera sido que el órgano fuera creado por una reforma constitucional, como después se hizo, y que su titular fuera designado por este mismo organismo. Lo que hubiera significado un seguimiento más puntual de la figura escandinava.

Ahora bien, no era posible que dicha figura se implantara en nuestro país como si éste fuera un sistema parlamentario; es decir, debía acoplarse a las características y circunstancias con que contábamos en ese momento. México tiene un sistema presidencial, dicho de otra manera, no es el Poder Legislativo el que tiene una mayor concentración de poder político. Sin embargo, tomando en cuenta lo anterior, vemos que sí tiene consecuencias el hecho, de que un órgano como el *ombudsman*, que para la eficiencia de su funcionamiento necesita del apoyo del poder político (en nuestro caso, el presidente de la República), aunque --opina **Bullé Goyri**-- esto no fuera la situación idónea.

C) Con respecto a la idea de que el presidente de la República creó a la CNDH con el principal objetivo de legitimar su gobierno (tanto en lo interno como ante la comunidad internacional), **Byllé Goyri** afirma que si hubo intereses políticos por parte del presidente en la creación de la CNDH, pero también está de acuerdo en que actuó de esa manera, como respuesta a dos situaciones importantes: la intensa demanda social y las necesidades reales de nuestro país. En fin de cuentas, lo que menos importa es la intención que tuvo el presidente para crear a la CNDH. Lo que importa son los logros que se han alcanzado desde que surgió dicho órgano, pues con ello "se hizo por la vigencia de los derechos humanos más de lo que cualquier otro gobernante ha hecho en la historia de nuestro país",⁶⁹ ya que era una forma de reconocer, por parte del mismo gobierno, que realmente existen violaciones a los derechos humanos, sobre todo en el área de la procuración de justicia.

Tal reconocimiento significó, por un lado, un avance en la vigencia de los derechos humanos, pues era necesario sancionar o impedir violaciones a los mismos, lo cual sería imposible sin aceptar dichas violaciones. Por el otro, al crear la CNDH, el presidente ofreció su respaldo y apoyo político para el rápido crecimiento y desarrollo de la Comisión, mismos que se vieron reflejados mediante la reforma constitucional que permitió corregir los vicios que en su momento fueron señalados.

Al poco tiempo de la creación de la CNDH, su Consejo emitió el "Reglamento Interno", que contemplaba las definiciones fundamentales sobre sus características e integración; además, se estableció la competencia que tendría tal órgano. En el artículo 3o. de dicho reglamento, se concretaba a señalar violaciones de carácter administrativo cometidas por servidores públicos, pero, en su artículo 4o., de manera más expresa, se señalaba que no sería competente para conocer de los siguientes asuntos: sentencias definitivas y aspectos jurisdiccionales de fondo, conflictos laborales, y aspectos electorales.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 284.

Pero, de alguna manera debía darse fin a toda esta oleada de críticas que rodeaban a la CNDH. Fue entonces cuando, en 1992, aparece la reforma del **28 de enero de 1992**, con la que se dio fin a la polémica surgida en torno a las facultades del presidente para crear la CNDH, así como también a la legalidad de su actuación. La reforma consistió en la adición del apartado B al artículo 102 de la Constitución. Lo importante es que se dio carácter constitucional tanto a la CNDH como a los órganos correspondientes que habrían de crearse en cada uno de los estados de la República.

Por otro lado, el **29 de junio** del mismo año fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y más tarde, el **12 de noviembre** del mismo año, el Reglamento Interno.

Lo anterior permitió que la CNDH conservara, en lo general, la estructura institucional que había tenido hasta ese momento, pero ahora con una regulación más completa y precisa. Por lo que hace a las materias sobre las cuales no tendría competencia, el apartado B, segundo párrafo, reiteró la prohibición para que conociera de asuntos "electorales, laborales y jurisdiccionales", y en el tercer párrafo, se añadió una competencia para conocer de las "inconformidades que se presentaran en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados". Dichas incompetencias se establecieron también en el artículo 21 de la Ley de la CNDH, con la adición de que se le negaba la facultad consultiva; es decir, que no podía resolver consultas sobre interpretación de disposiciones legales o constitucionales.⁷⁰

⁷⁰ *Ibidem*, pp. 284-286.

VI. LOS PRINCIPIOS DEL ARTÍCULO 102, APARTADO "B" DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

1. Ubicación de la CNDH en el artículo 102 constitucional

Resulta interesante la pregunta que surgió al incluir los organismos encargados de proteger los derechos humanos en el mismo precepto que norma la procuración de justicia y el Ministerio Público federales; es decir, en el artículo 102. Para ello nos remontamos a la propia iniciativa de reforma que envió el presidente de la República a la Cámara de Diputados, pues en ella se señala que, en el artículo 102 se contempla la organización y atribuciones del Ministerio Público Federal, en su carácter de representante de los intereses de la sociedad, en su conjunto. Por ello, la adición que se propuso de la CNDH; es decir, de los organismos protectores de los derechos humanos, completaría y reforzaría el espíritu eminentemente social de dicho precepto. Sin embargo, existen distintos puntos de vista en torno a esta ubicación.

A continuación se señalan la opinión de importantes juristas.

En primer lugar, **Fix-Zamudio** está de acuerdo con lo anterior; le convence la idea de que la institución del *ombudsman* se haya consagrado en el apartado B del mencionado artículo, debido a que "el Ministerio Público realiza funciones de procuración de justicia, que en cierta manera pueden considerarse paralelas a las del *ombudsman*",⁷¹ sin dejar a un lado que existen suficientes diferencias entre ambas instituciones.

Por otro lado, la opinión de **Juventino V. Castro** difiere de la anterior al señalar lo siguiente:

⁷¹ Fix-Zamudio, Héctor, *cit. en* Gudiño Pelayo, José de Jesús, *El Estado contra sí mismo*, México, LIMUSA, 1999, pp. 83 y 84.

- A) En primer lugar, no está de acuerdo en que la figura de procurador general de la República, que es la cabeza del Ministerio Público Federal se encuentre establecido en el capítulo IV de la Constitución, debido a que el mismo lleva por nombre "Del Poder Judicial"; es decir, que "un órgano que es nombrado y removido libremente por el Ejecutivo Federal y recibe instrucciones de éste, se encuentre ubicado en el lugar apartado para referirse a la integración y funcionamiento de un poder distinto".⁷²
- B) En segundo lugar, la intención que hubo ---dice el autor--- fue la de contrastar precisamente a la PGR con las comisiones de derechos humanos, ya que la PGR era la única institución investida constitucionalmente para la averiguación y persecución de los delitos federales. Sin embargo, no queda claro cuál es el objetivo de tal contrastación, si poner en entredicho las funciones de la misma, supervisarla o simplemente confundir a la opinión pública sobre ¿quién averigua finalmente los delitos?
- C) En tercer lugar, otra reflexión que hace **Juventino V. Castro** se refiere a que si la misión de tales organismos es "proteger a los derechos humanos" ¿cuál es entonces la misión de la acción de amparo y del juicio en el cual se ejerce?
- D) En cuarto lugar, señala la interrogante en cuanto a que si las sentencias de los juicios de amparo son vinculatorias y los dictámenes de los mencionados organismos no ¿cuál es el objeto de las recomendaciones de tales comisiones? y ¿cuál es la modificación introducida por esa reforma constitucional?

Para el autor, el principal problema que se presenta es la dificultad para distinguir la violación de las garantías constitucionales y la comisión de delitos, pues las denuncias que más se presentan ante las comisiones de defensa de los

⁷² *Idem.*

derechos humanos son por la comisión de delitos, que se consideran han tenido un mal seguimiento por parte de las procuradurías.

Las comisiones, por su parte, han logrado en varias ocasiones que se supervise la función persecutora de los delitos y en el caso de encontrar alguna irregularidad "recomiendan directamente" al órgano que actuó indebidamente para que rectifique sus errores. Es aquí donde **Juventino V. Castro** reflexiona acerca de la metodología que se sigue al hacer una amonestación pública, y en su caso, si la autoridad no está conforme con lo sugerido, es exhibida como omisa.

Como reflexión final, el autor dice: "Lo inexplicable ---o injustificable para el sistema federal--- es que ese organismo del Ejecutivo Federal, haga recomendaciones a gobernadores de Estados soberanos".⁷³

Ahora toca analizar el punto de vista de **Gudiño Pelayo**, quien en su obra *El Estado contra sí mismo* hace una reflexión entorno al tema y opina que es correcta esta ubicación de la que venimos hablando. Así, su razonamiento se basa en que tanto el Ministerio Público como los organismos protectores de los derechos humanos, tienen como objetivo principal "defender los intereses sociales desde sus respectivos ámbitos de competencia".⁷⁴

Gudiño Pelayo observa que: "si se cuida de hacer una correcta interpretación de dicho apartado B, se llega necesariamente a la conclusión que la interferencia con las funciones del Ministerio Público, a que se refiere **Juventino V. Castro**, es inconstitucional...";⁷⁵ es decir, el autor afirma que el Ministerio Público no puede aceptar recomendaciones debido a la imparcialidad con la que debe actuar. Veamos entonces el análisis que a continuación detalla el autor.

Con respecto a lo que señala el artículo 21 de la Constitución Mexicana: "La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato" es decir, tanto la atribución de determinar qué, quién, cómo, dónde y cuándo de la conducta que se considera constitutiva de un ilícito penal (atribución de perseguir los delitos)

⁷³ Castro, Juventino V., *El artículo 105 constitucional* en Gudiño Pelayo, *op. cit.*, pp. 85 y 86.

⁷⁴ Gudiño Pelayo, *op. cit.*, p. 86.

⁷⁵ *Idem.*

como la del ejercicio de la acción penal (consignación), corresponden al Ministerio Público. Cabe señalar que el propio artículo 21 define como garantía constitucional el derecho a la imparcialidad e independencia de criterio que deben compartir por igual el juez y el Ministerio Público (ni uno ni otro pueden estar sujetos ni aceptar presiones de alguna persona u organismo estatal o privado, aunque éstas se presenten como "recomendaciones" que pudieran ayudar a resolver la situación).

Por otro lado, se tiene el derecho a que la investigación y persecución de un supuesto delito la realice un agente del Ministerio Público "imparcial"; es decir, que no tenga interés personal en el resultado de dicha investigación (lo que es conocido como **buena fe** de la institución del Ministerio Público)

Así las cosas, se considera que ha actuado de manera parcial un funcionario que da cumplimiento a una recomendación, sin importar de dónde venga ésta, pues ha sustituido su criterio, lo cual va en contra de la esencia de la propia institución. Con ello se afirma que la intervención de los organismos protectores de derechos humanos, constitucionalmente no pueden intervenir en cuanto a los jueces y la procuración de justicia; es decir, en todo aquello que se refiera al Ministerio Público como órgano encargado de perseguir los delitos.

De lo anterior se concluye que —constitucionalmente— que los órganos protectores de los derechos humanos no deben interferir en el Ministerio Público, pues si el juez o el Ministerio Público incurrieran en responsabilidad, debiera hacerseles efectiva, pero en lo jurídico no se puede presionar para que resuelvan en un sentido u otro.

Otro aspecto de suma importancia que comenta el autor es en el sentido de que la Constitución no prevé un órgano revisor o controlador del Ministerio Público en su función de persecución de los delitos, ya que los organismos que se consagran en el apartado B del artículo 102 constitucional no pueden serlo, pues tal precepto no deroga al artículo 21 del mismo ordenamiento.

Con respecto a lo anterior, el **31 de diciembre de 1994**, en el *Diario Oficial de la Federación*, se publicó una reforma a varios artículos constitucionales, entre los cuales se encontraba el artículo 21, mismo al que se le agregaron tres párrafos:

Artículo 21 ...

Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnados por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

La exposición de motivos de la iniciativa presidencial, con respecto al primer párrafo señala:

...la iniciativa plantea adicionar un párrafo al artículo 21 constitucional a fin de responder que la ley fije los procedimientos para impugnar las resoluciones del Ministerio Público que determinen el no ejercicio de la acción penal. De esta manera, la propuesta plantea que el Congreso de la Unión o, en su caso, las legislaturas locales, analicen quiénes habrán de ser sujetos legitimados, los términos y condiciones que habrán de regir al procedimiento y la autoridad competente que presente la cuestión para su resolución, que podrá ser jurisdiccional o administrativa, según se estime conveniente. Con lo anterior se pretende zanjar un añejo debate constitucional, que en los hechos impidió que las omisiones del Ministerio Público fuesen sujetas a un control de legalidad por un órgano distinto.⁷⁶

De lo expuesto anteriormente podemos extraer lo siguiente:

Los organismos de los derechos humanos que se prevén en el artículo 102-B constitucional, nunca fueron concebidos como un medio de regulación o de control de la actividad que realiza el Ministerio Público. Por un lado, en cuanto al no ejercicio de la acción penal, antes de la reforma no había un medio legal que obligara al Ministerio Público a ejercerla, sin embargo, la iniciativa de reforma al artículo 21 constitucional se planteó que la "ley fije los procedimientos para impugnar dichas resoluciones del Ministerio Público" que determinan el no ejercicio de la acción penal.

⁷⁶ *Ibidem*, pp. 88 y 89.

Aquí es importante señalar que lo anterior se debe a que la CNDH se creó con la intención de "establecer un sistema nacional de protección *no jurisdiccional* de los derechos humanos, que respondiera de manera ágil y sencilla a los múltiples requerimientos ciudadanos, sin que ello implicara de manera alguna que éstos abdicaran de los procedimientos judiciales establecidos"⁷⁷, es decir, la función de la CNDH es la de formular "recomendaciones" públicas "no vinculatorias", porque si éstas fueran obligatorias para las autoridades a las que van dirigidas, se convertirían en decisiones jurisdiccionales y, por lo tanto, dichos organismos defensores de los derechos humanos pasarían a ser verdaderos "tribunales", situación que rompe la esencia tanto de la Comisión Nacional como de las estatales, pues, lo que se pretende es "establecer medios preventivos, sencillos, rápidos y sin formalidades para la solución de los conflictos derivados de la afectación de los derechos de los gobernados".⁷⁸

Vale la pena subrayar que son medios "preventivos" y "sin formalidades", lo cual permite aclarar que únicamente se pretende *auxiliar* a los órganos jurídicos y *no sustituirlos*, de ahí que no pueda intervenir respecto de sentencias definitivas y asuntos jurisdiccionales de fondo, pues "no puede convertirse en un sistema judicial paralelo".⁷⁹

Ahora bien, si las recomendaciones que emite la Comisión no son obligatorias ¿cómo pueden surtir el efecto para el que fueron emitidas? Precisamente, su fuerza radica en la *publicidad* que se les da, además, también se les otorga la facultad de formular denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Los organismos defensores de los derechos humanos no pueden intervenir en el fondo del asunto, pero en casos de actos u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier autoridad o servidor público que violen los derechos humanos reconocidos por el orden jurídico nacional (excluyendo los actos provenientes del Poder Judicial de la Federación, así como los asuntos

⁷⁷ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 2001, p. 466.

⁷⁸ *Ibidem*, "Artículo 102", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Porrúa, 2002, p. 98.

⁷⁹ Fix-Zamudio y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, p. 473.

electorales, laborales y jurisdiccionales), sí pueden recibir las quejas correspondientes por parte del gobernado afectado en sus derechos fundamentales, realizar la investigación adecuada, y en su caso, formular una recomendación, no sin antes haber tratado de conciliar a las partes, tal como lo señala el artículo 6o. de la ley reglamentaria de la CNDH.

Por otro lado, "las comisiones locales pueden seguir investigaciones sobre la conducta administrativa de los tribunales locales, y la Nacional en relación con los tribunales federales que no forman parte de manera expresa del Poder Judicial Federal".⁸⁰ Según lo dispuesto en el artículo 94 constitucional, entre estos organismos jurisdiccionales se encuentran: "El Tribunal Fiscal de la Federación, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (este último resuelve los conflictos entre los empleados y funcionarios del gobierno federal y el del Distrito Federal y las dependencias respectivas) así como los tribunales federales agrarios"⁸¹ (establecidos recientemente en 1992).

Como señala **Jorge Carpizo**:⁸² "el *ombudsman* judicial implica que se pueden revisar los actos administrativos del Poder Judicial, únicamente los administrativos, y por ningún motivo los de carácter jurisdiccional, ya que el *ombudsman* no puede sustituir al juez". Es decir, un *ombudsman* no tiene la facultad para conocer sobre un asunto jurídico de fondo que esté conociendo un juez y tampoco la tiene para revisar una sentencia.

Sobre este último punto, vale la pena abundar para entender mejor porqué el *ombudsman* es un sistema *no jurisdiccional*. Para ello recordemos que cuando aparecieron las declaraciones de derechos humanos (a finales del siglo XVIII) la idea era que tales derechos fundamentales fueran respetados por todos, y especialmente por las autoridades, sin necesidad de crear una serie de medidas legales. Sin embargo, con el paso del tiempo se vio que no era así, y fue entonces cuando se pensó en la necesidad de establecer medios de defensa, principalmente a través de los tribunales de justicia, con el fin de reparar al

⁸⁰ *Ibidem*, p. 474.

⁸¹ *Ibidem*, pp. 474 y 475.

⁸² Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y ombudsman*, México, Porrúa-UNAM, 1998, p. 93.

afectado la violación de los derechos fundamentales causada por una autoridad.⁸³ Existen medios de defensa internacionales y medios de defensa internos de nuestro país. Entre los internacionales se encuentra la *Corte Interamericana de Derechos Humanos* que no tiene competencia obligatoria sino opcional y tampoco puede comparecer el individuo directamente, sino por medio de la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*.⁸⁴

Las características principales de la Corte son las siguientes:

- A) Puede decidir si hubo o no violación a los derechos humanos en el caso concreto que se haya sometido a su jurisdicción.
- B) Puede acordar una indemnización por los daños, si los hubo.
- C) Su fallo es definitivo e inapelable.
- D) Los estados son obligados a acatar su decisión, aunque la Convención que instituye la Corte no tiene regla alguna sobre el cumplimiento de los fallos por lo que se remite dicho caso a la Asamblea General de la OEA.

Por su parte, **Fix-Zamudio** señala que la Corte Interamericana tiene dos atribuciones esenciales:

- A) Una de ellas es *de naturaleza consultiva* sobre la aplicación e interpretación de las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de otros tratados que también se refieran a las protección de tales derechos en los estados americanos. Asimismo, los estados miembros de la OEA pueden solicitar la opinión de la Corte acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los instrumentos internacionales.⁸⁵

⁸³ Badillo, Elisa; Martínez, Víctor *et al.*, *Los derechos humanos en México. Breve introducción*, México, Porrúa-CNDH, 2001, pp. 1 y 2.

⁸⁴ García Moreno, Víctor Carlos, "Cortes interamericanas de derechos humanos", *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa, 1998, t. I, p. 910.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 501.

B) La otra atribución es *de carácter jurisdiccional* para resolver las controversias que se le planteen respecto a la interpretación o aplicación de la Convención Americana. Sin embargo, la función jurisdiccional es más limitada, pues sólo puede realizarse cuando los propios estados reconozcan de manera expresa como obligatoria la competencia de la Corte, ya sea en forma condicional, bajo condición de reciprocidad, por un plazo determinado o para casos específicos. Además, las controversias que planteen ante la Corte, únicamente podrán referirse a la interpretación y aplicación de las disposiciones de la Convención Americana.⁸⁶

Ahora bien, entre los medios de defensa internos⁸⁷ de nuestro país se encuentran los siguientes:

- A) El juicio político de responsabilidad (artículo 10 constitucional).
- B) El procedimiento investigador de la SCJN (artículo 97, párrafos segundo y tercero de la Constitución).
- C) Las controversias constitucionales y la acción abstracta de inconstitucionalidad (artículo 105 constitucional).

Se trata de procedimientos cuya iniciativa compete exclusivamente a alguna autoridad, excepto el caso de los partidos políticos cuando impugnan leyes electorales.⁸⁸

- D) El juicio para la protección de los derechos políticos electorales.
- E) El juicio de revisión constitucional.

En materia electoral (entendiendo que los derechos políticos también son derechos humanos).

⁸⁶ *Ibidem*, p. 502.

⁸⁷ Elisa, Badillo; Martínez, Víctor *et al.*, *op. cit.*

⁸⁸ *Ibidem*, p. 2.

Y, por último, existen los dos instrumentos más socorridos por los particulares:

F) El juicio de amparo y

G) El sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, generalmente conocido como *ombudsman*, mismos que se explican a continuación.

Por un lado, hablaremos del amparo que es la institución jurisdiccional más importante del país, comprende --como señala **Fix-Zamudio**--⁸⁹ cinco instituciones procesales que deben estudiarse por separado y que son las siguientes:

El *amparo de la libertad*. Conocido en otros países como el *habeas corpus* y que procede contra actos que pongan en peligro la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, de portación, destierro o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional⁹⁰ (mutilación, infamia, marcas, azotes, palos, tormento de cualquier especie, multa excesiva, confiscación de bienes, cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales, así como la pena de muerte por delitos políticos).⁹¹

El *amparo contra leyes*. Éste es el medio ordinario con que cuentan los particulares para impugnar la inconstitucionalidad de una ley o un reglamento expedido por el titular del Poder Ejecutivo, tanto federal como local.⁹²

El *amparo contra resoluciones judiciales*. Conocido también como "casación", pues "posee estrechas vinculaciones con el recurso de casación de origen francés, ya que tiene como finalidad el examen de la legalidad de las resoluciones de última instancia dictada por todos los tribunales del país".⁹³

⁸⁹ Citado en Badillo, Elisa; Martínez, Víctor *et al.*, *op. cit.*, p. 4.

⁹⁰ Badillo, Elisa..., *op. cit.*, pp. 4 y 5.

⁹¹ Artículo 22, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 16a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2002, t. I, p. 364.

⁹² Badillo, Elisa..., *op. cit.*, p. 6.

⁹³ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, p. 832.

Mediante el juicio de amparo directo podrá impugnarse "cualquier sentencia definitiva de cualquier tribunal del país, federal o local, especializado o no, judicial o extrajudicial, sin ningún límite o cortapisa".⁹⁴

El *amparo administrativo*. A pesar de que cualquier acto de autoridad administrativa, es decir, del Poder Ejecutivo puede ser revisado, en cuanto a su legalidad, por un tribunal, no existe en México "un conjunto sistematizado de medios de defensa de los particulares frente a tales actos administrativos",⁹⁵ esto debido a que en ocasiones existen tribunales administrativos, tanto a nivel federal como estatal y en algunas materias no existe la posibilidad de acudir a tales tribunales administrativos especializados. Es por ello que en estos casos procede impugnar dichos actos administrativos a través del amparo (indirecto). Así, en el caso en que existe un tribunal administrativo especializado, como sucede en algunas materias federales o en algunas entidades federales, las sentencias definitivas que omitan pueden ser recurridas por vía de amparo (directo).

El *amparo agrario*. Que después de las reformas de 1992 tiene ya poca aplicación, pues ahora los litigios en esa materia son resueltos por los tribunales especializados en la misma y sus sentencias también pueden ser revisadas por el Poder Judicial de la Federación, a través del amparo directo que conocen los tribunales colegiados de circuito.⁹⁶

Existen dos *procedimientos* básicos en el amparo.⁹⁷

<i>Indirecto o bininstancial</i>	<i>Directo o uninstancial</i>
Conoce en primera instancia un juez federal de distrito y en segunda instancia el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda a la SCJN en mucho menor medida.	Resuelve generalmente el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente o excepcionalmente (en uso del derecho de atracción o al revisar la constitucionalidad de una ley o la aplicación directa de un precepto constitucional) la SCJN.
Se impugnan los actos de autoridad que no tienen el carácter de sentencia definitiva o sus equivalentes.	Se impugnan sentencias definitivas o sus equivalentes.

⁹⁴ Badillo, Elisa..., *op. cit.*, p. 7.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 8.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 9.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 4.

Ahora bien, ¿por qué surge el *ombudsman* en México? y ¿cuál es su posición frente al amparo? Ello no debe llevar a confusiones, pues, ambos son protectores de los derechos humanos y ambos tienen facultades de investigación. Sólo que el amparo es un sistema jurisdiccional y el *ombudsman* no.

Por una parte, hablando del juicio de amparo, el artículo 97 de la Constitución otorga a la SCJN facultades como órgano investigador.

Sin embargo, pudiera ser que las investigaciones realizadas por la Corto no siempre fueran útiles, como señala **Gamas Torruco** al mencionar tres casos en los que hay la presunción de violaciones constitucionales:

En el primer caso. La Constitución establece que la SCJN "podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún juez de distrito o magistrado de circuito o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual".⁹⁸ En esta misma situación, el autor en comentario señala que la Constitución no establece qué ocurre en el caso de que efectivamente la SCJN acepte que hubo una violación a alguna de las garantías individuales.

En el segundo caso. Se le faculta a la SCJN para solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal. Así, vemos que una vez realizada la averiguación, el resultado de la misma conducirá a fincar las responsabilidades correspondientes, por lo que se entiende que es un procedimiento disciplinario.

En el tercer caso. Se le faculta a la SCJN para practicar de oficio "la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión".⁹⁹ Una vez que se haya determinado la violación a alguna garantía individual, el asunto deberá turnarse a los órganos competentes, es decir, al Tribunal Federal Electoral, y si hay un delito involucrado, al Ministerio Público Federal. Aquí –

⁹⁸ Gamas Torruco, José, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2001, p. 1002.

señala **Gamas Torruco**—“la disposición podría haberse explicado antes de que se desarrollara el vigente sistema electoral en la Constitución, que establece amplias facultades a favor del Tribunal Federal Electoral. Pero ahora sujeta la investigación de la SCJN junto con sus conclusiones un tribunal especializado que tiene la decisión final”.¹⁰⁰

Pero aquí queda pendiente la respuesta a la pregunta de ¿qué sucede una vez que el más alto tribunal concluye el asunto con una acuciosa, imparcial y completa investigación totalmente inútil y en posición desairada? como sucedió en el caso en que la policía del Estado de Guerrero disparó a campesinos desarmados que habitaban en Aguas Blancas. A raíz de este hecho, el Ejecutivo Federal pidió a la SCJN que realizara la investigación correspondiente, misma que concluyó la responsabilidad del gobierno estatal en los hechos, pues alteró las pruebas para hacer parecer el incidente como un enfrentamiento armado y el dictamen fue aprobado por el Pleno. Entonces cabe la pregunta ¿qué sucederá con el dictamen?

Se pronunciaron diferentes opiniones al respecto y posteriormente el Ejecutivo decidió pedir al gobernador solicitar licencia, éste lo hizo, el Congreso local la concedió y nombró un Interino. Es así como **Gamas Torruco**¹⁰¹ llega a la conclusión de que, a pesar de haberse realizado una investigación imparcial y completa, es totalmente inútil.

Finalmente, llegamos al sistema de protección *no jurisdiccional* de los derechos humanos que, como ya se ha mencionado, surgió en México en 1990 con la creación de la CNDH, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, mediante la institución de origen sueco llamada *ombudsman*, conocida en otros países como *defensor del pueblo* o *procurador de derechos humanos*.

Propiamente fue en 1992 cuando se instauró en México el sistema no jurisdiccional de derechos humanos, ya que, el 28 de enero se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma constitucional en la cual se añadió el

⁹⁹ *Ibidem*, p. 1001.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 1002.

¹⁰¹ *Idem*.

apartado "B" al artículo 102. Dicha reforma dispuso que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados crearan, en el ámbito de sus competencias, organismos para proteger los derechos humanos, es decir, se ordenó la creación de "32" organismos locales, que tendrían como objetivo conocer de las violaciones a derechos humanos cometidas por "autoridades locales" lo que convirtió a la CNDH en un órgano de "carácter federal" que conoce exclusivamente de las violaciones a derechos humanos cometidas por autoridades federales y revisa las determinaciones de las comisiones locales.¹⁰² Así lo establece la Constitución mexicana en su artículo 102 que a la letra dice:

Artículo 102. "La CNDH conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas".

Como señala **Jorge Carpizo**,¹⁰³ dicho párrafo está inspirado en uno de los aspectos de la tradición de nuestro juicio de amparo, es decir, el autor afirma que tiene que existir un sistema nacional jurisdiccional de defensa y protección de los derechos humanos, ya que la defensa de éstos es sumamente importante y por ello debe existir una unidad de interpretación, por tal razón es que existe el juicio de amparo. Y en cuanto al *ombudsman* fue creada la CNDH como una institución de buena fe, cuyos procedimientos deben ser breves, sencillos, con las menores formalidades posibles y los servicios que presta son gratuitos.

Ya se explicó anteriormente que el amparo tiene varias materias y dos procedimientos. Ahora toca explicar lo referente al *ombudsman*, es decir, el funcionamiento de este sistema no jurisdiccional.

En este caso, los quejosos que acuden a la Comisión pueden hacerlo sin la presencia de un abogado, ya que los visitadores generales y adjuntos tienen la obligación de asignar a los quejosos todo tipo de información y asesoría que requieran para resolver su asunto. Asimismo, cualquier persona puede acudir (por sí o por medio de representante) a presentar su queja por alguna violación a derechos humanos. Además, cuando alguna persona, que por sus condiciones no pueda hacerlo, las organizaciones no gubernamentales podrán interponer las

¹⁰² *Ibidem*, pp. 9 y 10.

quejas respecto de estas personas. Tales quejas pueden presentarse por hechos que hayan ocurrido en el plazo de un año antes o que no haya pasado un año desde que el quejoso tuvo conocimiento de los hechos, y una vez recibida y calificada la queja como presunta violación, se solicita a la autoridad que se señala como responsable un informe sobre los hechos y si tal informe no es presentado, se tendrán por ciertos los hechos imputados.¹⁰⁴

El *ombudsman* también tiene la facultad de investigación, como ya se mencionó, y cuando de ésta se desprenda que *no* hubo violación a derechos humanos y se acredite que la autoridad actuó correctamente, podrá emitirse un *acuerdo de no responsabilidad*, pero sin dejar de orientar al quejoso sobre las instancias y procedimientos a seguir para resolver su asunto.

Pero, en el caso contrario, cuando de la investigación se acredite que hubo violación a derechos humanos, y éstos no pueden restituirse en el procedimiento o mediante conciliación, la CNDH emitirá una recomendación. En ésta señalará las circunstancias y los derechos violados. Además, propondrá a la autoridad las medidas para lograr la restitución de los derechos violados y en los casos en que proceda la reparación del daño.

Dichas recomendaciones también podrán emitirse de carácter general al señalar a las autoridades la existencia de normas o prácticas administrativas que propician la violación a derechos humanos, esto con el fin de que sean corregidas. En tal caso, las recomendaciones no se refieren a casos concretos de violación a derechos humanos, y por lo mismo, no prejuzgan la actuación de ninguna autoridad.

Otra característica del *ombudsman* y en este caso de la CNDH, es que cuando las quejas fueron concluidas por medio de conciliaciones con la autoridad o por recomendaciones aceptadas por las mismas, la CNDH sigue al pendiente de que se cumplan los compromisos que asumieron las autoridades y hace pública la información correspondiente (fundamentalmente por el informe anual que presenta el presidente de la Comisión).

¹⁰³ Carrizo, Jorge, *Derechos humanos y ombudsman*, 2a. ed., México, Porrúa, 1998, p. 95.

¹⁰⁴ Badillo, Elisa..., *op. cit.*, pp. 12-24.

Por último, el *ombudsman* se caracteriza por ser una institución "indispensable para alcanzar la plena vigencia de los derechos humanos, pues en su actuar, además de señalar a la autoridad los casos en que se dan violaciones a derechos humanos, realiza una función primordial de promoción y difusión de los derechos humanos, necesaria para el desarrollo de la cultura de los derechos humanos que requieren las democracias modernas".¹⁰⁵ Ésta es una función que no debe descuidar realizando otras que amplíen su competencia, como llegó a proponerse ya en algún momento, antes de que fuera aprobada la reforma al artículo 102, apartado "B", en 1999, la cual se analiza más adelante, en uno de los cuatro proyectos de reformas que se presentaron en 1997, se sugirió la posibilidad de que "respecto a los asuntos que se sometan a su conocimiento, la CNDH podrá interponer el juicio de amparo".¹⁰⁶ Esta situación --analizó **Jorge Carpizo**-- no puede ser, debido a que la Comisión no puede sustituir a otros organismos; es decir, quizá con el tiempo lo único que se logre será descuidar las verdaderas funciones de la Comisión al correrse el riesgo de que se convierta en un "gran despacho de abogados" --como opina **Carpizo**--, pues en el amparo el actor debe tener "interés jurídico" en el caso y sólo se protege y ampara a quien ejercitó la acción de amparo.

Afortunadamente, dicha propuesta no prosperó.

Por todo lo anterior, podemos concluir que, tanto el juicio de amparo como el *ombudsman*, o sistema no jurisdiccional para la defensa de los derechos humanos, son indispensables para la vigencia de los mismos, pero sin ser paralelos uno del otro, pues, el *ombudsman* no pretende sustituir en ningún momento al amparo sino por el contrario, busca difundir los derechos humanos y prevenir violaciones a los mismos.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 15.

¹⁰⁶ Tomado de uno de los proyectos de reformas al artículo 102 constitucional, cuyo contenido examinó Jorge Carpizo, en el *Anuario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, pp. 43-57.

2. Reforma de 1992

López Chavarría, José Luis opina que:

Los crecientes niveles de credibilidad, así como la necesidad de dotar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos de una independencia y autonomía más allá de toda duda, llevaron al Ejecutivo Federal a someter, en noviembre de 1991 a la H. Cámara de Diputados una iniciativa de reforma al artículo 102 de la Constitución General de la República, que añade un apartado "B" cuya finalidad es elevar a la Comisión a rango constitucional y asegurar, la creación de comisiones locales.¹⁰⁷

Tal reforma apareció publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del **28 de enero de 1992**. Ésta es una "disposición que da vida constitucional a lo que con justa razón se ha denominado *Sistema Nacional de Protección no Jurisdiccional de los Derechos Humanos*",¹⁰⁸ mismo que ya se explicó anteriormente. Asimismo, "La creación de este sistema refleja y fortalece la estructura federal del Estado mexicano".¹⁰⁹

Anteriormente, el mencionado artículo se encargaba de regular las funciones del Ministerio Público Federal y de señalar las atribuciones del procurador general de la República; su contenido original se encuentra sin modificación como apartado "A".

La reforma se llevó a cabo de la siguiente manera:

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

Artículo 102.

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

B. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos y omisiones, autoridades o servidor

¹⁰⁷ López Chavarría, José Luis et al., *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1993, p. 13.

¹⁰⁸ Madrazo Cuellar, Jorge, *Cincuenta años de evolución de los derechos humanos*, México, CNDH, 1993.

¹⁰⁹ *Ibidem*, *Derechos humanos: el nuevo enfoque mexicano*, México, FCE, 1993.

público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos, formularán recomendaciones públicas, autónomas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Estos órganos no serán competentes tratándose de asuntos electorales laborales y jurisdiccionales. El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados.

TRANSITORIOS

Artículo 1o. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 2o. En tanto se establecen los organismos de protección de los derechos humanos en los términos del presente decreto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá seguir conociendo de las quejas que deben ser competencia local.

Los estados que ya cuenten con dichos organismos recibirán las quejas aun no resueltas que hayan sido presentadas ante la Comisión Nacional, en un término de 30 días naturales contados a partir de la fecha de publicación de decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Las legislaturas de los estados dispondrán de un año a partir de la publicación de éste para establecer los organismos de protección de los derechos humanos.

Análisis

El apartado "B" del artículo 102 señala que los organismos protectores de los derechos humanos conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano, con excepción del Poder Judicial de la Federación. "Esta excepción está relacionada con la facultad del Poder Judicial Federal de realizar la función de control de la constitucionalidad".¹¹⁰

Asimismo, se establece que las legislaturas de los estados establecerán organismos de protección de los derechos humanos en todas las entidades federativas del país. "De esta forma, el Sistema Nacional de Protección no Jurisdiccional de los Derechos Humanos se integra con 33 instituciones: 31 correspondientes a los estados de la Federación y una al Distrito Federal, además

¹¹⁰ *Idem.*

de la Comisión Nacional. Por su amplitud, hoy por hoy constituye el sistema de *ombudsman* más grande del mundo".¹¹¹

Fix-Zamudio apunta: "La Comisión Nacional de Derechos Humanos sugirió con el debido respeto a la soberanía de cada entidad las características que debían normar la creación de las comisiones de derechos humanos en cada entidad federativa".¹¹²

Por otro lado, también se señalan las características que deberán tener las recomendaciones que formulen los organismos encargados de la protección de los derechos humanos:

- A) *Públicas*. Esto es, deben ser del conocimiento de la sociedad. "La autoridad se siente inclinada a aceptar la recomendación, entre otras razones, por el costo político que le tendría rechazarla, ya que la opinión pública está muy bien informada del contenido de esa recomendación".¹¹³
- B) *Autónomas*. Ello quiere decir que ninguna autoridad o persona podrá señalar o sugerir cuál debe ser su sentido. "De este principio se deriva la propia autonomía de los organismos, porque un organismo que no fuera autónomo no podría expedir recomendaciones autónomas".¹¹⁴
- C) *No vinculatorias*. Es decir, las recomendaciones no pueden ser obligatorias. "Si las recomendaciones fueran obligatorias para la autoridad, se convertirían en sentencias, o sea en decisiones jurisdiccionales, y en esa forma, estos *ombudsman* dejarían de ser tales para transformarse en tribunales".¹¹⁵ Lo que implicaría llevar un juicio y el desarrollo del mismo. Sin embargo, dichos organismos únicamente deben formular las denuncias y quejas ante las autoridades correspondientes. Éstos no son competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

¹¹¹ Madrazo Cuellar, Jorge, *Cincuenta años...*, *op. cit.*, p. 25.

¹¹² Fix-Zamudio, Héctor, *Los derechos humanos de los mexicanos*, México, CNDH, 1992, p. 44.

¹¹³ Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y ombudsman*, *op. cit.*, p. 124.

¹¹⁴ *Idem*.

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 123.

Jorge Carpizo señala que: "La Comisión es apolítica y apartidista",¹¹⁶ es decir, la Comisión debe ser imparcial en el momento de dictar sus recomendaciones, para que así la sociedad pueda sentirse segura de que son emitidas de manera objetiva. "Los miembros de la Comisión y de su Consejo pueden tener afiliación partidista, lo cual constituye un derecho de todo ser humano, pero su actuación como miembro de la Comisión debe tener presente al país, como un todo y no como una parte".¹¹⁷

3. Reforma de 1999

Para septiembre de 1999 apareció publicado en el *Diario Oficial de la Federación* un nuevo texto al apartado "B" del artículo 102 constitucional. En ella se modificaron puntos importantes que se venían proponiendo tiempo atrás, como es el caso de la Federación de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos, institución formada por los titulares de las diferentes comisiones de todo el país y quienes estuvieron siempre manifestándose por una reforma a la estructura constitucional de nuestro *ombudsman*. También es el caso del doctor **Carpizo**, quien al analizar dos de los cuatro proyectos de reformas presentadas por tres partidos políticos, en 1997, aportó valiosas sugerencias que resultaron de gran ayuda para que finalmente se aprobara tal reforma, y que en un principio estuvo detenida en las Cámaras legislativas hasta el momento de su aceptación y publicación.

Las características principales de esta reforma son las siguientes:

	<i>Artículo 102 constitucional (texto anterior)</i>	<i>Artículo 102 constitucional (texto reformado)</i>
Apartado "B"	El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico	El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden

¹¹⁶ Carpizo, Jorge. *¿Qué es la CNDH?*, México, CNDH, 1991, p. 10.

¹¹⁷ *Idem*.

	<p>mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados.</p>	<p>jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo. El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto</p>
--	---	--

		<p>por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución. El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos nos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.</p>
--	--	--

A) Como primer punto, se eliminó del texto la palabra "otorga" en referencia a los derechos humanos consignados en la Constitución y en todo el ordenamiento jurídico y se incorporó la palabra "ampara". Con esto se deja claro – como señala **Miguel A. Parra Bedrán**--¹¹⁸ que los derechos humanos no son una concesión del poder público, sino producto de las luchas del pueblo y que el derecho solo las reconoce y las introduce en su contenido.

Por su parte, **Carpizo**¹¹⁹ opina que con la palabra "otorga" se entendía que esos derechos existen pero que son protegidos por decisión del Estado y no porque el hombre sea poseedor de esos derechos por el simple hecho de existir. Por ello está de acuerdo con la palabra "ampara", pues para el autor el nuevo texto ya concuerda con el artículo primero de la Constitución mexicana de 1917, que establece que todo individuo debe gozar de las garantías contenidas en dicho ordenamiento sin excepción alguna y que solo en los casos señalados podrán suspenderse o restringirse.

¹¹⁸ "La reforma constitucional al artículo 102, apartado B: la cuestión de los derechos humanos", *La Constitución mexicana de 1917: promulgación, retos y perspectivas*, México, H. Congreso del Estado de Guerrero, 2000, p. 163.

¹¹⁹ *Nuevos estudios constitucionales*, México, Porrúa, 2000, p. 378.

B) Otra característica se refiere a la naturaleza jurídica de la Comisión. Ahora es un órgano del Estado con plena autonomía de gestión presupuestaria, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Es decir —como señala **Miguel A. Parra**--¹²⁰ se le dio un tinte parlamentario al control de los actos de la Comisión, pues ya no interviene el Ejecutivo en el nombramiento de su presidente y los informes deben presentarse a los poderes de la Unión y la revisión de dichos informes corresponde al Poder Legislativo. En cuanto a la autonomía de la Comisión, **Carplzo**¹²¹ analiza esta reforma y expone su punto de vista. Por un lado, explica que en el texto anterior, el carácter "autónomo" se lo daba a las recomendaciones, ya que a la letra decía: "recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas". Esto se debía —señala el autor-- a las recomendaciones son la actividad más sobresaliente de un *ombudsman*, pero ahora ya se habla de un organismo con carácter autónomo. Tal autonomía impide encuadrarla dentro de alguno de los tres poderes tradicionales, pues es independiente de cualquiera de ellos. Para esto, **Carplzo** propone plantear en nuestro país la división de poderes en: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial y organismos constitucionales autónomos, así tales organismos tendrían un lugar dentro de la división de poderes, pero nunca absorberían las funciones de la Suprema Corte, ya que, entre ellos sí puede haber coordinación, auxilio y colaboración sin estar subordinado uno hacia el otro.¹²²

C) También hubo una reforma en cuanto a la autonomía de gestión que le da a la CNDH personalidad jurídica y patrimonio propios, así como también autonomía presupuestaria. Aunque la personalidad jurídica y patrimonio propios ya los tenía la desde la publicación de su ley, en 1992, fue bueno que se estableciera a nivel constitucional. Ahora es la propia Comisión la que elabora su proyecto de presupuesto y después lo envía al Poder Ejecutivo para incluirlo en el presupuesto federal, pero sin modificar el proyecto de la Comisión. Sin embargo, la Cámara de Diputados sí puede modificarlo, pero también debe atender los argumentos que

¹²⁰ "La reforma constitucional...", *op. cit.*, p. 164.

¹²¹ *Nuevos estudios constitucionales...*, *op. cit.*, pp. 379 y 380.

¹²² *Idem.*

expresen las autoridades de la Comisión antes de aprobar cualquier modificación al proyecto.¹²³

D) La CNDH cambió su denominación, después de haberse presentado varias propuestas que no prosperaron. Actualmente se llama Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Sin embargo, esto no significa que sus funciones hayan cambiado.

E) Una modificación importante de esta reforma fue en cuanto a la designación del presidente de la Comisión. Ahora será elegido por la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Anteriormente la designación correspondía al presidente de la República, es decir, éste proponía su nombramiento y era ratificado por la Cámara de Senadores o en los recesos de éste, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Asimismo, se amplió el periodo de su gestión. Antes de la reforma, su duración era de cuatro años y actualmente es de cinco años, con la posibilidad de reelegirse por un periodo más.¹²⁴

Antes de la reforma tal designación no se encontraba en la Constitución, sino en la Ley de la Comisión y su procedimiento, como ya se mencionó, era diferente y llegó a criticarse por considerar que la intervención del presidente restaba autonomía a la Comisión. Además, hubo quienes no estuvieron de acuerdo en que los dos primeros presidentes de la Comisión fueron nombrados procuradores generales de la República sin haber terminado su periodo en la Comisión, pues se prestó a pensar que se trataba de una politización de la misma Comisión. Sin embargo, como apunta **Jorge Carpizo**:

Hay que tener presente que los dos primeros presidentes de la CNDH fueron apartidistas, quienes fueron ratificados por el Senado con el consenso de los partidos políticos, representados en este órgano legislativo, y más allá de las palabras demostraron en los hechos una plena autonomía que se reflejó en las recomendaciones expedidas en esos periodos.¹²⁵

¹²³ *Ibidem*, p. 381.

¹²⁴ Parra Bedrán, Miguel A. "La reforma constitucional...", *op. cit.*, p. 165.

¹²⁵ Carpizo, Jorge, *Nuevos estudios...*, *op. cit.*, p. 382.

Es decir, como señala también **Miguel Carbonell**, la autonomía de la institución no radica tanto en la forma en que se lleve a cabo el nombramiento de las personas al frente, sino en su categoría moral e intelectual.¹²⁶

Finalmente, este cambio se considera positivo, ya que la CNDH es un organismo de carácter federal, debido a que puede revisar los acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados de la República y por tanto, el nombramiento de su presidente corresponde al órgano que representa a las entidades federativas, es decir, al Senado.¹²⁷

F) En cuanto a los miembros del Consejo Consultivo (antes Consejo Técnico), no son nombrados por un periodo determinado, sin embargo, en el texto constitucional se dispone que cada año serán sustituidos los dos consejeros que tengan más antigüedad en el cargo (antes era un consejero), salvo en el caso en que sean propuestos y ratificados para un segundo periodo, lo cual antes de la reforma no será posible.¹²⁸ Por otra parte, los miembros del Consejo son nombrados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso, es decir, mediante el mismo procedimiento para designar al presidente de la Comisión. Antes de la reforma los integrantes de dicho Congreso eran propuestos por el presidente de la República, ante la Cámara de Senadores,¹²⁹ motivo por el cual, la reforma de 1999 se considera un gran avance al no intervenir ya el Poder Ejecutivo, pues se entiende que la Comisión cuenta ya con "autonomía".

Por último, el presidente de la Comisión deberá presentar su informe anual de actividades "a los poderes de la Unión", lo que significa que ya no lo hará "al Congreso de la Unión y al titular del Ejecutivo" sino a los tres poderes, pues, como bien señala **Carpizo**, incumbe a los poderes conocer de qué manera la Comisión

¹²⁶ "Artículo 102", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, México, Porrúa, 16a. ed., 2002, t. 1V, p. 99.

¹²⁷ **Carpizo**, Jorge, *op. cit.*, pp. 383 y 384.

¹²⁸ **Carbonell**, Miguel, "Artículo 102", *op. cit.*, p. 99.

¹²⁹ **Parra**, Bedrán, Miguel A., *op. cit.*, p. 165.

ha cumplido con sus atribuciones "por tratarse de violaciones a los derechos humanos, los cuales sólo pueden ocurrir actualmente dentro del sector público".¹³⁰

Finalmente, a partir de esta reforma de 1999, la Constitución señala cuáles son las garantías de las que goza el presidente de la CNDH, mismas que ya se contenían en su ley de 1992. Es bueno que ahora se incluyan en el ordenamiento constitucional.

Estas garantías son las siguientes:

- A) La primera es la de *nombramiento* para no quedar subordinado a ningún poder o grupo, pues al no intervenir el Ejecutivo en su designación, hay más autonomía.
- B) La segunda es la de *estabilidad*, ya que al aumentar su periodo de cuatro a cinco años la gestión de su presidente y permitir una reelección, se cuenta con mayores posibilidades para concluir las metas propuestas al principio de su encargo, pues cuatro años son relativamente pocos.
- C) La tercera es la de *remuneración*, aunque al respecto no se dice nada.
- D) La cuarta es la de *responsabilidad*, pues, solo puede ser removido de su cargo en los términos que señala la Constitución en su título cuarto, es decir, a través de los mecanismos de responsabilidad de los servidores públicos.¹³¹

A manera de conclusión de todo lo anterior tenemos lo siguiente:

- A) Por un lado, la Comisión Nacional sigue conociendo de las quejas, mientras por el otro, se establecen las instituciones locales de protección de los derechos humanos. "Esta disposición es muy acertada porque no existió ningún periodo ni ninguna laguna en la aplicación del Sistema Nacional no Jurisdiccional de los Derechos Humanos".¹³²

¹³⁰ Carpizo, Jorge, *Nuevos estudios...*, op. cit., p. 384.

¹³¹ Carpizo, Jorge, *Nuevos estudios...*, op. cit., p. 384.

¹³² *Ibidem*, *Derechos humanos...*, op. cit., p. 133.

- B) En cuanto a los organismos locales que ya existían y que eran constituidos de acuerdo a los mandatos constitucionales, debían recibir las quejas que aun no estaban resueltas por la Comisión Nacional en un término de treinta días naturales a partir de la publicación del decreto en el Diario Oficial de la Federación.
- C) Se estableció (a partir de la reforma) el término de un año a las legislaturas locales para que crearan sus organismos locales de protección de los derechos humanos.
- D) En la ley que regula a la CNDH se establece en el artículo 2o. como naturaleza jurídica que es:
- a) Un organismo descentralizado.
 - b) Con personalidad jurídica.
 - c) Con patrimonio propio.
 - d) Y, sobre todo, un sistema no jurisdiccional, cuyo objeto esencial es: la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos.

CAPÍTULO TERCERO FUNCIONAMIENTO DE LA CNDH

Para explicar detalladamente el funcionamiento de la CNDH, nos remitiremos a la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de agosto de 1992, misma que establece la integración, funcionamiento y procedimiento de esta institución.

Dicha Ley es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional en materia de derechos humanos respecto de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el país, en los términos establecidos por el apartado "B" del artículo 102 constitucional.¹³³

En ella se describe brevemente a la CNDH, que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, con personalidad jurídica y patrimonio propios y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previos por el orden jurídico mexicano y se señala que: "...la CNDH tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación".

Es importante subrayar la reforma del 2001, pues ésta le otorga a la Comisión autonomía de gestión, como ya se explicó en el capítulo anterior.

Asimismo, se establece que "...cuando en un mismo hecho, estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación, como de las entidades federativas o municipios, la competencia se surtirá a favor de la CNDH"¹³⁴ y cuando se trate de presuntas violaciones a los derechos en las cuales los hechos sean imputados exclusivamente a autoridades o servidores públicos de los estados o municipios, en principio conocerán los organismos de protección de los derechos humanos en la entidad de que se trate, salvo cuando se refiera a lo dispuesto por el artículo 60 de la misma Ley, que a la letra dice:

¹³³ Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, Porrúa, 2001, artículo 1o.

¹³⁴ *Ibidem*, artículo 3o.

La CNDH ante un recurso de queja por omisión o inactividad, si considera que el asunto es importante y el organismo estatal puede tardar mucho en expedir su recomendación, podrá atraer esa queja y continuar tramitándola con el objeto de que sea este organismo el que emita, en su caso, la recomendación correspondiente.

Corresponde también a la CNDH conocer de las inconformidades que sean presentadas respecto de las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados de la Federación, como lo señala el artículo 102, apartado "B" constitucional, así como por la no aceptación de sus recomendaciones por parte de las autoridades o por el deficiente cumplimiento de las mismas (de acuerdo a la reforma de 2001).

Nuestro país cuenta con 33 organismos de protección de derechos humanos reconocidos por el orden jurídico mexicano, uno por cada entidad federativa, uno por el Distrito Federal y uno a nivel federal, es decir, la CNDH. Esto significa que México tiene el sistema de *ombudsman* más grande del mundo.

Las características de estas comisiones son las siguientes:

- A) Por un lado, son parte del Estado y no del gobierno.
- B) Su presupuesto proviene de fondos públicos.
- C) Disfrutan de autonomía respecto de cualquier autoridad.
- D) Sus dirigentes gozan de una serie de garantías para hacer efectiva su autonomía respecto al gobierno.
- E) La principal función de estas comisiones es expedir recomendaciones, después de realizar una investigación para recabar pruebas. Dichas recomendaciones, como ya se ha mencionado anteriormente, son autónomas, públicas y no obligatorias para la autoridad, pues de lo que se trata es de ejercer presión moral, y para ello las comisiones se valen de la sociedad, porque al existir el respaldo de la opinión pública, la autoridad se ve obligada a cumplir lo que le corresponde para no pagar el alto costo político que significaría no hacerlo.¹³⁵

¹³⁵ Carpizo, Jorge, *Nuevos estudios constitucionales...*, op. cit., pp. 233-235.

- F) La Constitución establece la competencia de estas comisiones, las cuales se refieren a que pueden conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa que provengan de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.
- G) La Constitución también señala cuáles son las materias en las que no pueden intervenir estas comisiones:
- a) Asuntos electorales.
 - b) Asuntos laborales.
 - c) Asuntos jurisdiccionales.
- H) Sus recomendaciones, acuerdos y omisiones pueden ser recurridos ante la CNDH, sin que contra la resolución de ésta proceda algún recurso.
- I) Los presidentes de estas comisiones son nombrados por los gobernadores de los estados con la aprobación de sus congresos locales, de la misma forma en que son nombrados los magistrados de los tribunales superiores respectivos. Sin embargo, en el caso del Distrito Federal, el presidente de la Comisión es nombrado por el presidente de la República y aprobado por la Asamblea Legislativa del Distrito.¹³⁶
- J) Las comisiones estatales se han constituido como un órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios.
- K) En general, llevan el nombre en las entidades de "comisiones estatales", aunque en algunas entidades las legislaturas decidieron denominarlas de otra manera, como es el caso de:
- a) Procuraduría de Derechos Humanos de Guanajuato.
 - b) Procuraduría de Protección Ciudadana de Aguascalientes.

¹³⁶ Flix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, p. 478.

c) Procuraduría de Derechos Humanos y de Protección Ciudadana de Baja California.¹³⁷

- L) En cuanto a su estructura y funcionamiento, siguen el modelo nacional.
- M) Están a cargo de un presidente que cuenta con un Consejo Ciudadano, una Secretaría Ejecutiva y otra Técnica y con los visitantes y personal necesarios.
- N) La gestión de los presidentes de estas comisiones dura, en promedio, tres años.
- O) La Comisión Nacional y las comisiones estatales constituyeron, en 1993, la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos.¹³⁸

En cuanto a los procedimientos que se sigan ante la CNDH, éstos deben ser *breves y sencillos*, y deberán estar sujetos sólo a las *autoridades esenciales* que requiera la documentación de los expedientes respectivos, así como también, se seguirán de acuerdo con los *principios de inmediatez, concentración y rapidez*, y se procurará, en la misma medida de lo posible, el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar el retraso de las comunicaciones escritas, y por último, el personal de la CNDH deberá manejar la información o documentación relativa a los asuntos de su competencia de manera confidencial.

I. INTEGRACIÓN Y FACULTADES DE LA CNDH

1. Integración

Según el artículo 5o. de la citada Ley, la CNDH se integra por:

- a) Un presidente

¹³⁷ *Idem.*

- b) Una Secretaría Ejecutiva
- c) Hasta 5 visitadores generales, así como el número de visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones. Más adelante se analizará cada uno de ellos.
- d) d) Un Consejo Consultivo

2. Facultades

En cuanto a las facultades de la CNDH, el artículo 6o. de la misma Ley señala las siguientes:

- A) La primera de ellas es la *recepción de quejas* presentadas por quien ha sufrido una violación a los derechos humanos. Ésta es llamada "presunta violación", pues otra de las facultades de la CNDH es conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:
 - a) Por un lado, por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal y
 - b) Por el otro, cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien, cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas.

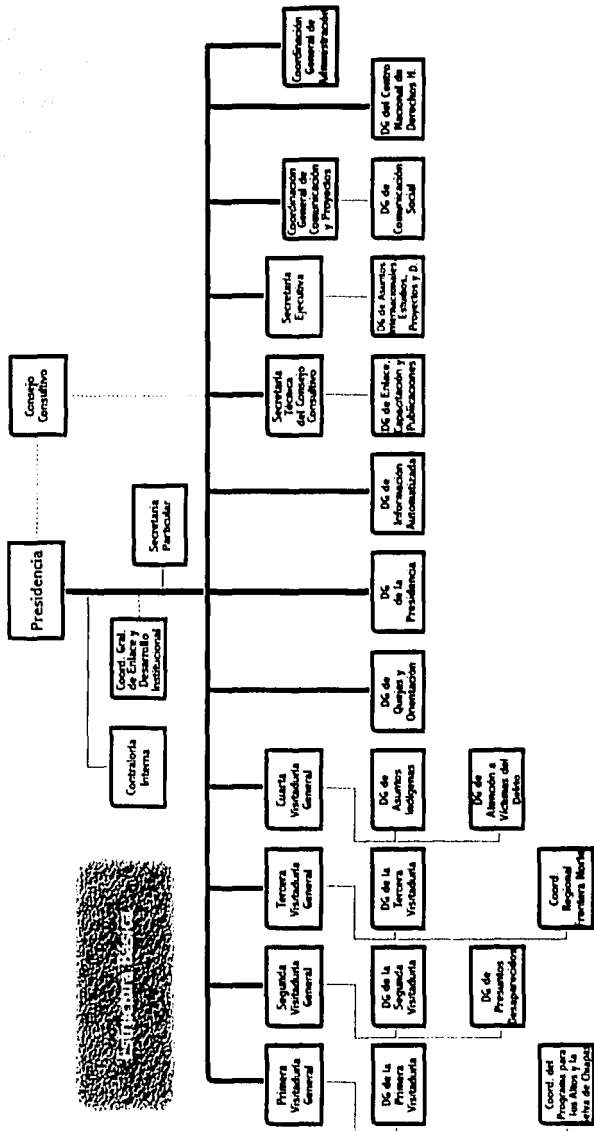
- B) Después de realizar la investigación correspondiente, la CNDH tiene la facultad de emitir recomendaciones públicas autónomas, no

¹³⁸ *Ibidem*, p. 479.

vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas,¹³⁹ en los términos establecidos por el artículo 102, apartado "B" de la Constitución (analizado anteriormente).

- C) Otra de sus facultades es la de *conocer y decidir en última instancia* las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de organismos de derechos humanos de los estados, así como también por las inconformidades por omisiones o insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales.
- D) Deben también de *procurar la conciliación* entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la solución inmediata de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita.
- E) Otra facultad muy importante es la de *impulsar la observancia* de los derechos humanos en el país, *proponiendo* a las diversas autoridades, de acuerdo a su competencia, que promuevan cambios o modificaciones de disposiciones legislativas, reglamentarias, así como de prácticas administrativas para una mejor protección de los derechos humanos. Asimismo, deberá promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en los ámbitos tanto nacional como internacional.
- F) Deberá expedir su reglamento interno (analizado más adelante) y elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos.
- G) Supervisará también el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país, ya que en estas áreas es donde crece el número de inconformidades respecto al maltrato de los internos.

¹³⁹ Cabe mencionar que las quejas, denuncias, resoluciones y recomendaciones formuladas por la CNDH no afectan el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes; por lo tanto, no suspendan ni interrumpen sus plazos preclusivos.



En este sentido, la CNDH es una instancia pública que investiga las quejas y denuncias de los internos, aun cuando no haya queja alguna de por medio. Por su parte, las comisiones estatales se encargan de atender las quejas individuales por actos atribuibles a las autoridades penitenciarias locales.

La labor de la Comisión en esta materia es un tanto complicada, ya que en algunas ocasiones la naturaleza misma de las violaciones a los derechos humanos impone dificultades especiales a la labor de supervisión penitenciaria, pues, algunas veces las violaciones no son observables directamente y tienen que tomarse a partir de los hechos. Para ello, el visitador tendrá que descubrir cuáles son los indicios que le permitirán reconstruir la naturaleza de un hecho violatorio o la presencia de fenómenos que estén afectando los derechos de los internos, más allá de lo que puede verse.¹⁴⁰

Los problemas penitenciarios más frecuentes entre los internos son los siguientes:

- a) *Inseguridad jurídica de los internos.* Ésta es una de las inconformidades más frecuentes dentro de las prisiones del país. Es la que tiene que ver con la incertidumbre acerca de su situación jurídica, y en lo que se refiere al ámbito penitenciario, a la aplicación de beneficios de libertad. La autoridad encargada de la ejecución de la pena debe estar al pendiente de la situación en que se encuentran los internos, pues, esto significa una garantía de derechos para ellos y en la medida en que se lleve a cabo correctamente, se logrará la excarcelación en tiempo y consecuentemente permitirá regular la población penitenciaria, disminuyendo así la presentación de inconformidades. Otra situación que genera inconformidades dentro de las prisiones es la falta de transparencia en los procedimientos establecidos para la concesión de beneficios sobre todo en los casos donde se

¹⁴⁰ *La supervisión de los derechos humanos en lapisión*, México, CNDH, 1997, p. 11.

presenta arbitrariedad, inequidad o corrupción. Así como también, en los casos en los que resulta innecesario forzar la reclusión de personas en las que la edad, salud o constitución física son incompatibles con la condición del encierro de la prisión. Por ello, la Comisión ha intensificado los programas de asistencia jurídica dirigidos a la excarcelación de ancianos, indígenas, enfermos graves, enfermos mentales, y en algunos casos, discapacitados.¹⁴¹

- b) *Formas no reglamentarias de gobierno.* También constituye uno de los problemas más graves dentro de las prisiones y éste consiste en que se forman grupos de poder, ya sea de internos o de custodios, dejando a un lado a las direcciones o consejos técnicos de los centros de reclusión, provocando así el sometimiento total o parcial de los internos, y en algunas ocasiones de los mismos directivos. Muchas veces llegan a tener tal poder que deciden aspectos importantes, como la ubicación de los internos, la determinación de las sanciones y la ejecución de las mismas, entre otras funciones. Todo esto se traduce en violaciones a derechos humanos, pues crea inestabilidad en los centros al propiciar abusos, corrupción, juicios sumarios y jerarquías entre sus propios miembros, obstaculizando así que la ejecución de sanciones se lleve a como debe ser.¹⁴²
- c) *Corrupción.* Por supuesto que también es uno de los problemas más frecuentes dentro de los centros de readaptación que genera violación a los derechos humanos de los presos. La Comisión recibe un número importante de denuncias que contemplan actos de corrupción, de los cuales los más frecuentes son:

¹⁴¹ *Ibidem*, pp. 136 y 137.

- Tráfico de alcohol, drogas y armas.
- Cobros indebidos o especulación con precios y servicios.
- Otorgamiento de privilegios.
- Abuso de poder.
- Irregularidades en el manejo presupuestario

Estos actos provocan, por un lado, diferencias marcadas en el trato de los internos y, por el otro, un aprovechamiento ilícito de su condición de encierro, lo que ocasiona situaciones de riesgo dentro de los penales.¹⁴³

d) *Molestias innecesarias a los internos.* En este sentido, las acciones más frecuentes que constituyen violación a derechos humanos son las siguientes:¹⁴⁴

- La revisión de internos y familiares para ingresar o salir de las diferentes áreas de los centros, es decir, algunas de las veces tal revisión llega a ser injustificada y se realiza de manera irrespetuosa.
- También los cambios injustificados de dormitorio llega a causar molestia en los internos.
- Otra situación que causa molestia entre los presos es que se obstaculicen o condicionen sus derechos, como es el caso de la visita íntima o familiar, el acceso a locutorios, al servicio de correo o la violación de la privacidad de las comunicaciones.
- El uso de la fuerza o violencia para llevar a cabo los cateos.
- Los cobros indebidos y la venta de servicios.
- La imposición de sanciones, no reglamentadas, de manera arbitraria y desproporcionada, y de aquellas que violan los

¹⁴³ *Ibidem*, pp. 137 y 138.

¹⁴³ *Ibidem*, pp. 139 y 140.

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 140.

principios de presunción de inocencia, proporcionalidad, subsidiaria, audiencia, defensa y *non bis idem.*, entre otros.

- e) *Otros problemas estructurales.* Existen otros problemas que causan una inadecuada atención a los derechos que garantizan la subsistencia mínima de un interno en prisión y éstos son:
- *La sobrepoblación.* Ya que en una prisión sobrepoblada se dan situaciones de hacinamiento, promiscuidad, falta de espacio para talleres, para áreas deportivas, y de recreación, así como también disminución de los niveles mínimos de vida en cuanto a habitación, alimentación, capacidad de atención médica, lo que además genera corrupción, desorden, indisciplina y erogaciones mayores para el Estado.
 - *Ubicación de la población.* También el hecho de clasificar a la población puede resultar violatorio de derechos humanos, si no se lleva a cabo correctamente, ya que la ubicación depende de las características de cada preso, con el fin de evitar la violencia entre grupos o individuos que, debido a su función, sus intereses o rencillas personales pudiera existir un riesgo para su propia seguridad, de los demás internos y por supuesto, el orden de los centros.
- H) La CNDH deberá formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes para impulsar el cumplimiento de tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos.
- I) Proponer al Ejecutivo Federal la suscripción de convenios y acuerdos internacionales en materia de derechos humanos.

Ahora mencionaremos los asuntos en los que la CNDH no tiene competencia:

- A) En actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales
- B) En resoluciones de carácter jurisdiccional
- C) En conflictos de carácter laboral.
- D) En consultas formuladas por autoridades, particulares y otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.
- E) En conflictos entre particulares.

Algo muy importante de resaltar es que la CNDH sólo podrá admitir o conocer quejas o inconformidades contra actos u omisiones de autoridades judiciales, salvo las de carácter federal, cuando dichos actos u omisiones tengan carácter administrativo.

Lo anterior significa una limitación más para la Comisión, que al parecer no tiene otra justificación que la falta de conocimiento acerca de sus funciones por parte de la SCJN, siendo esto motivo de desconfianza.

Así las cosas, las comisiones locales pueden realizar investigaciones sobre el comportamiento administrativo de los tribunales locales y la Comisión Nacional en relación con otros tribunales federales que no forman parte de manera expresa del Poder Judicial, según lo señalado por el artículo 94 constitucional.¹⁴⁵

Al decir que conocerá de actos u omisiones administrativas de cualquier autoridad que viole los derechos humanos, se entiende que están excluidos los actos que sean materialmente jurisdiccionales y legislativos, sin embargo, sí pueden examinarse los actos administrativos de los tres poderes que violen tales derechos, pero, exceptuando los actos administrativos del Poder Judicial de la Federación.

¹⁴⁵ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano comparado*, México, Porrúa, 2001, p. 474.

Con respecto a la exclusión del Poder Judicial Federal, se debe a la petición que hizo el titular del mismo al presidente de la República, señalando varias situaciones que justifica de la siguiente manera:

- A) La primera se refiere a que el Poder Judicial es un poder de la Federación y un poder del Estado federal, y posee la facultad de interpretar la Constitución en última instancia, es por ello que se encuentra jerárquicamente encima de los tres poderes de la Federación y por lo mismo, ningún órgano le puede indicar cómo actuar, aún tratándose de recomendaciones.
- B) La segunda señala que el Poder Judicial tiene sus propios órganos de control, debido a que en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 12, fracciones XXXIV y XXXV, se señala a la Suprema Corte de Justicia como la autoridad que vigila la conducta de los jueces y magistrados.
- C) Por último, la tercera refiere a que el régimen de inspección de los ministros es de por sí como el de un *ombudsman* judicial que se encuentra dentro de ese Poder.

Todo esto aunado a que la Suprema Corte se comprometió a afinar y reforzar sus propios órganos y sistemas internos de control, con el fin de no perder su autonomía al intervenir otro órgano externo.

Lo anterior fue aceptado por el presidente de la República para evitar enfrentamientos entre los poderes.

II. PRESIDENTE DE LA CNDH NOMBRAMIENTO Y FACULTADES

El presidente de la CNDH es quien ejerce la representación legal del organismo y es el responsable de formular los lineamientos generales para las

actividades administrativas y dictar las medidas específicas que juzgue convenientes para el mejor desempeño de las funciones de la Comisión.

1. Requisitos para la designación del presidente de la CNDH

Para ocupar el cargo de presidente de la CNDH es necesario cumplir con los requisitos que señala la misma Ley:¹⁴⁶

- A) Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos; tener cumplidos 35 años de edad el día de su elección; contar con experiencia en materia de derechos humanos, o actividades que hayan sido afines y reconocidas por las leyes mexicanas y los instrumentos jurídicos internacionales.
- B) No desempeñar, ni haber desempeñado un cargo de dirección nacional o estatal, en algún partido político en el año anterior a su designación; tampoco haber desempeñado cargo de secretario o subsecretario de Estado, procurador general de la República, gobernador o procurador general de justicia de alguna entidad federativa o jefe de gobierno del Distrito Federal, en el año anterior a su elección.
- C) Además, debe gozar de buena reputación y no haber sido condenado por algún delito intencional que amerite pena corporal por más de un año de prisión y en el caso de tratarse de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, será inhabilitado para el cargo, independientemente de cuál haya sido la pena.
- D) Por último, deberá contar con el título de licenciado en derecho.

¹⁴⁶ Artículos 9o. a 16.

2. Designación del presidente

Después de la reforma de **noviembre de 2001**, su designación está a cargo de la Cámara de Senadores (anteriormente lo designaba el presidente de la República), por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara y en sus recesos la decisión estará a cargo de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Para ello, la Cámara realizará una auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los diferentes sectores de la sociedad y los organismos públicos y privados promotores o defensores de los derechos humanos. Después de haber hecho tal auscultación, la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores hará una proposición al pleno de la misma con los nombres de tres candidatos de los cuales uno será el elegido para el cargo, o en su caso se hará la ratificación del titular.

3. Duración en el cargo y funciones

Desempeñará sus funciones durante un periodo de **5 años** (antes de la reforma de 2001 era de 4 años), con la posibilidad de reelegirse una vez más.

- A) Las funciones tanto del presidente como de los visitadores generales y de la Secretaría Ejecutiva no son compatibles con desempeñar cualquier otro cargo, empleo o comisión de la Federación, los estados, municipios o en organismos privados, o con el desempeño de su profesión, excepto tratándose de actividades académicas.
- B) Tanto el presidente como los visitadores generales no podrán ser detenidos ni sujetos a responsabilidad civil, penal o administrativa, por las opiniones y recomendaciones que formulen, o por los actos que realicen, en ejercicio de las funciones propias de sus cargos que les asigna la Ley de la Comisión.

- C) Por otro lado, conforme a la **reforma de 2001**, el presidente de la Comisión no podrá ser removido de sus funciones y, en su caso, sujeto a responsabilidad, solo por las causas y mediante los procedimientos establecidos en el título cuarto de la Constitución federal
- D) El presidente es el representante legal de la Comisión y es el encargado de formular los lineamientos generales a los que se sujetarán las actividades administrativas de la Comisión. Nombrará, dirigirá y coordinará a los funcionarios y demás personal bajo su autoridad. Asimismo, dictará las medidas específicas que considere convenientes para el buen desempeño de las funciones de la Comisión.
- E) Distribuirá y delegará funciones en los términos que señala el Reglamento Interno de la propia Comisión y presentará anualmente (en el mes de febrero) a los poderes de la Unión su informe de actividades desempeñadas durante el año de labores.
- F) Podrá también celebrar acuerdos, bases de coordinación y convenios de colaboración con autoridades y organismos de defensa de los derechos humanos, así como también con instituciones académicas y asociaciones culturales para el mejor cumplimiento de sus fines. Aprobará también y emitirá las recomendaciones públicas y acuerdos que resulten de las investigaciones que realicen los visitadores.
- G) Formulará las propuestas generales que ayuden a mejorar la protección de los derechos humanos en el país y elaborará el anteproyecto de presupuesto de egresos.
- H) Finalmente, tanto el presidente como los visitadores (adjuntos y generales) de la Comisión, tendrán fe pública en sus actuaciones para certificar la veracidad de los hechos en relación con las quejas o inconformidades que se presenten ante la Comisión.¹⁴⁷

¹⁴⁷ Y las demás facultades que señale la Ley de la CNDH y otros ordenamientos.

III. CONSEJO CONSULTIVO INTEGRACIÓN, NOMBRAMIENTO Y FUNCIONES

1. Integración del Consejo

De acuerdo con las reformas de noviembre de 2001, la Ley de la CNDH señala lo siguiente:

El Consejo se integra por 10 consejeros que serán nombrados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, y en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. Los candidatos a ocupar tal puesto serán propuestos por la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores para su elección o, en su caso, la ratificación.

Por su parte, el presidente de la Comisión, también lo es del Consejo Consultivo y los cargos de los demás miembros son honoríficos. Anualmente, con excepción del presidente, cada mes de octubre serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que sean propuestos y ratificados para un segundo periodo y en el caso en que sean dos o más consejeros quienes tengan la misma antigüedad, el propio Consejo será quien proponga el orden cronológico que deba seguirse.

2. Facultades del Consejo

De acuerdo a la reforma de noviembre de 2001, las facultades son las siguientes:

- A) En primer lugar, deberá aprobar el Reglamento Interno de la Comisión y establecer los lineamientos generales de actuación de la misma.
- B) Aprobará las normas de carácter interno relacionadas con la Comisión; opinará sobre el proyecto de informe anual que se presentará a los poderes de la Unión; solicitará al presidente de la

Comisión la información adicional que se requiera sobre los asuntos que se encuentren en trámite o haya resuelto la Comisión y por último, conocerá del informe del presidente de la Comisión referente al ejercicio presupuestal.

En cuanto a las sesiones del Consejo, éstas serán ordinarias y extraordinarias. En ellas se tomarán decisiones por mayoría de votos de sus miembros presentes. Las sesiones ordinarias se llevarán a cabo, por lo menos, una vez al mes, y las sesiones extraordinarias podrán ser convocadas por el presidente de la Comisión o mediante solicitud que formulen a éste por lo menos tres de los miembros del Consejo, cuando se considere que haya razones de importancia para ello.

3. Integración del primer Consejo Consultivo

Los primeros diez consejeros de la Comisión fueron Héctor Aguilar Camín, Guillermo Bonfil Batalla, Carlos Escandón Domínguez, Carlos Fuentes, Javier Gil Castañeda, Óscar González, Carlos Payán Vélver, César Sepúlveda, Rodolfo Stavenhagen y Salvador Valencia Carmona.¹⁴⁸

4. Integración actual del Consejo

Griselda Álvarez Ponce de León, Juan Casillas García de León, Clementina Díaz y de Ovando, Guillermo Espinosa Velasco, Sergio García Ramírez, Juliana González Valenzuela, Ricardo Pozas Horcasitas, Federico Reyes Heróles, Héctor Fix-Zamudio y Luis Villoro Toranzo.

¹⁴⁸ *Primer informe semestral. Junio-diciembre de 1990*, México, CNDI, 1990, 54 pp.

5. Algunas personalidades que han formado parte del Consejo

En realidad, no han sido muchos los cambios en este aspecto, situación que ha arrojado grandes beneficios en el desarrollo de la Comisión, ya que, en la medida en que permanecen los consejeros de un periodo a otro, tienen mayores oportunidades para llevar a cabo las metas planeadas desde el inicio de su gestión.

Éstos son algunos de los nombres de quienes han desempeñado tan importante cargo: Arturo Warman Gryj, Juan Casillas García de León, Clementina Díaz y de Ovando, Guillermo Espinoza Velasco, Sergio García Ramírez, Griselda Álvarez Ponco de León, Héctor Fix-Zamudio, Federico Reyes Heróles.

IV. SECRETARÍA EJECUTIVA NOMBRAMIENTO Y FACULTADES

La Secretaría Ejecutiva es el órgano responsable de proponer tanto al Consejo Consultivo como al presidente de la Comisión Nacional, las políticas generales que en materia de derechos humanos habrá de seguir la misma ante los organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales o internacionales.

La Secretaría Ejecutiva cuenta con una publicación mensual que aparece en español con el título de Carta a Novedades, y en inglés como Newsletter, con el objeto de dar a conocer la actividad y los temas de interés de la CNDH. Organiza también, todos los meses a lo largo del año, ciclos de conferencias nacionales e internacionales, para sensibilizar a la sociedad sobre el tema de los derechos humanos de grupos específicos de la población, como son los migrantes, los discapacitados, los enfermos, etcétera.

Por encargo del presidente de la CNDH, la Secretaría Ejecutiva es responsable de varios programas para grupos vulnerables como: migrantes, discapacitados, de la tercera edad y VIH-S.

1. *Nombramiento del titular de la Secretaría Ejecutiva*¹⁴⁹

Para su designación, el titular de la Secretaría deberá ser ciudadano mexicano en el pleno ejercicio de sus derechos, además de gozar de buena reputación y de ser mayor de treinta años de edad para el día de su nombramiento.

2. *Facultades de la Secretaría Ejecutiva*¹⁵⁰

Como ya mencionamos anteriormente, el titular de la Secretaría es quien propone al Consejo y al presidente de la Comisión, las políticas generales que en materia de derechos humanos habrá de seguir la misma ante los organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales.

Aunque tradicionalmente se ha considerado como el área internacional de la CNDH, la Secretaría Ejecutiva tiene facultades y obligaciones tanto en el ámbito exterior como en el interno. Así, tiene a su cargo promover y fortalecer las relaciones con organismos políticos, sociales o privados, nacionales o internacionales en materia de derechos humanos; realizar estudios sobre los tratados y convenciones internacionales en la materia, y enriquecer, mantener y custodiar el acervo documental de la Comisión Nacional (además de las facultades que le sean conferidas en otras disposiciones legales y reglamentarias).

¹⁴⁹ Artículo 21, *idem*.

¹⁵⁰ Artículo 22, *idem*.

V. VISITADORES NOMBRAMIENTO Y FACULTADES

1. *Nombramiento de los visitantes*

Los visitantes deberán ser mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos y ser mayores de treinta años de edad al día de su nombramiento. Deberán tener título de licenciado en derecho, expedido legalmente y contar, por lo menos, con tres años de ejercicio profesional, además de gozar de buena fama.

Al igual que en el caso del presidente de la Comisión, los visitantes generales no podrán ser detenidos ni sujetos a responsabilidad civil, penal o administrativa, por las opiniones y recomendaciones que formulen, o por los actos que realicen en ejercicio de las funciones de sus cargos que les asigna la ley.

2. *Facultades de los visitantes*¹⁵¹

- A) Los visitantes tendrán la facultad de admitir o rechazar las quejas e inconformidades presentadas por los afectados, sus representantes o los denunciantes ante la Comisión; iniciar, a petición de parte, la investigación de quejas e inconformidades que le sean presentadas, o de oficio, discrecionalmente aquellas sobre denuncias de violación a los derechos humanos que aparezcan en los medios de comunicación.
- B) Deberán de realizar actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, una solución inmediata de las violaciones de derechos humanos que por su propia naturaleza así lo permita, y realizar las investigaciones y estudios necesarios para la formulación de proyectos de recomendación o acuerdo, que serán sometidos al presidente de la Comisión para su

consideración (y las demás facultades que señale la presente Ley y el presidente de la Comisión, necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones).

En cuanto a los visitadores adjuntos, éstos auxiliarán en sus funciones a los visitadores generales, en los términos que fije el Reglamento, y para ello deberán reunir los requisitos que establezca el mismo ordenamiento para su designación.

VI. PROCEDIMIENTO ANTE LA CNDH

1. *Presentación de la queja*

En cuanto a la presentación de una queja por presuntas violaciones de los derechos humanos, ésta puede hacerla cualquier persona, ya sea de manera directa o por medio de un representante, por ejemplo, en el caso de que el interesado se encuentre privado de su libertad o se desconozca su paradero, los hechos podrán denunciarse por algún pariente o vecino del afectado (inclusive por menores de edad). Por su parte, las *organizaciones no gubernamentales*, también podrán acudir a la Comisión para presentar denuncias por violaciones de derechos humanos respecto de personas que no tengan la capacidad efectiva de presentar su queja de manera directa, por sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales.

Para que la CNDH pueda tramitar una queja, ésta deberá ser presentada por escrito en las instalaciones de la CND, o enviarse por correo o por fax. En casos urgentes, se admitirán las quejas no escritas que se formulen por otro medio de comunicación como el teléfono; caso en el que únicamente deberán mencionarse los datos mínimos de identificación. Cuando se trate de menores de

¹⁵¹ Artículo 25, *idem*.

edad o de personas que no puedan escribir, podrán presentar su queja de forma oral.

El solicitante debe dirigirse a la CND o a su presidente y pedir expresamente la intervención de este organismo. Asimismo, deberá estar firmada o presentar la huella digital del interesado; contener los datos mínimos de identificación, como son: nombre, apellidos, domicilio y, de ser posible, un número telefónico en el que pueda localizarse a la persona a la cual lo han sido o lo están violando sus derechos fundamentales, o en su caso, se deberán proporcionar los datos de la persona que presenta la queja. Deberá también contar con una narración de los hechos que se consideran violatorios a los derechos humanos, estableciendo el nombre de la autoridad presuntamente responsable; entregarse, de ser posible, acompañada de todos los documentos, con que la persona cuente para comprobar la violación a los derechos humanos.

Es importante mencionar, que todos los servicios que la CND proporciona son gratuitos; para solicitarlos no es necesaria la ayuda de un abogado, ya que la Comisión cuenta con el personal capacitado para auxiliar, orientar y asesorar jurídicamente, a quien lo requiera.¹⁵²

A. Plazo

Esta queja deberá ser presentada dentro del plazo de un año, tomado a partir del momento en que se inició la ejecución de los hechos que se estiman violatorios o del momento en que el quejoso tuvo conocimiento de los mismos. Sin embargo, tratándose de infracciones graves a los derechos humanos, y mediante una resolución razonada, la Comisión podrá ampliar dicho plazo. Asimismo, cuando se trate de hechos que, debido a su gravedad sean considerados como violaciones de ese tipo, no se contará plazo alguno.¹⁵³

¹⁵² *Cómo presentar una queja*, México, CNDH, página web, citada supra.

¹⁵³ Artículo 26, *idem*.

B. *Presentación de la instancia*

La instancia respectiva deberá presentarse por escrito, pero en casos urgentes podrá formularse por cualquier otro medio de comunicación electrónica. Las comunicaciones anónimas no serán aceptadas, por ello, toda queja o reclamación deberá ratificarse dentro de los tres días siguientes a su presentación, si el quejoso no se identifica y la suscribe en un primer momento. En el caso de los denunciantes o quejosos que se encuentren recluidos en un centro de detención o reclusorio, los encargados de los mismos deberán tramitar sus escritos ante la comisión, sin demora alguna y pudiendo ser entregados directamente a los visitadores generales o adjuntos. Para ello, la Comisión designará personal de guardia que atienda y reciba las reclamaciones o quejas urgentes, en cualquier horario.¹⁵⁴

C. *Formularios para solicitar el trámite*

La Comisión tiene la obligación de poner a disposición de los reclamantes, formularios que faciliten su trámite, deberá orientar a los comparecientes sobre el contenido de su queja o reclamación. Las quejas también podrán ser presentadas de manera oral, en el caso de los comparecientes que no puedan escribir o sean menores de edad. Asimismo, se les proporcionará un traductor a aquellos que no hablen o no entiendan correctamente el idioma español.

En todos los casos se levantará un acta circunstanciada por parte de la Comisión respecto de sus actuaciones.

En el caso en el cual el quejoso o denunciante no identifique a las autoridades o servidores públicos que han afectado sus derechos, la instancia será admitida, si procede, siempre y cuando se condicione a tal identificación en la investigación posterior.

¹⁵⁴ Artículo 27, *idem*.

Es importante señalar que con las denuncias o quejas presentadas, así como con las resoluciones o recomendaciones emitidas por la Comisión, no se afectará el ejercicio de otros derechos o medios de defensa que correspondan a los afectados conforme a las leyes. Tampoco se suspenderán o interrumpirán los plazos preclusivos de prescripción o caducidad. Ello deberá informarse a los interesados en el acuerdo de admisión de la instancia.¹⁵⁵

D. Admisión y rechazo de la queja

Ésta será rechazada cuando sea improcedente o infundada o cuando no corresponda a la competencia de la Comisión y se proporcionará al reclamante la orientación correspondiente. Aquí es importante señalar que una de las responsabilidades de la Dirección General de Quejas y Orientación es atender a quienes acuden a las instalaciones de la CNDH, o se comunican vía telefónica, para brindarles información sobre: la competencia de la CNDH; la tramitación de los expedientes (únicamente el quejoso o el agraviado pueden solicitar esta información); el curso de los escritos de queja presentados ante la Comisión Nacional. En forma adicional, el personal de la Dirección mencionada, se encarga de revisar los escritos de queja previamente elaborados y los documentos que se integrarán a los expedientes ya iniciados, además de auxiliar y asesorar en la elaboración de un escrito de queja.

En aquellas ocasiones en las que se presenta un caso respecto del cual la CNDH no es competente para tramitarlo; o que no se trate de violaciones a los derechos humanos, la Dirección General de Quejas y Orientación se encarga de proporcionar al interesado, la información necesaria para que éste acuda ante la autoridad o servidor público a quien le corresponde conocer el caso. De igual forma, cuando el asunto sea competencia de las comisiones estatales de derechos humanos, al interesado se le proporcionarán los datos de la Comisión ante la cual puede acudir.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Artículos 29-32, *idem*.

¹⁵⁶ Información tomada de la página web de la CNDH, citada, *supra*.

Si la queja ha sido admitida deberá de comunicarse a las autoridades señaladas como responsables a través de cualquier medio de comunicación electrónica, solicitándoles a las mismas rindan un informe sobre los actos, omisiones o resoluciones que se les atribuyan en la queja, mismo que deberán presentar dentro de un plazo máximo de quince días naturales y por los medios que sean convenientes, de acuerdo al caso. Dicho plazo podrá ser reducido en casos que la Comisión considere urgentes.

Una vez admitida la queja, el presidente o los visitadores, y en su caso, el personal técnico y profesional de la Comisión se pondrán en contacto con la autoridad correspondiente para intentar lograr una conciliación entre los intereses de las partes involucradas; en el caso de lograr ésta, se hará constar y ordenará el archivo del expediente, con la posibilidad de reabrirlo cuando los quejosos o denunciantes expresan a la Comisión el incumplimiento del compromiso pactado en un plazo de noventa días. Para ello, la Comisión dictará el acuerdo correspondiente, y en su caso, proveerá las acciones y determinaciones conducentes, en un término de setenta y dos horas.

E. Necesidad de requerir al quejoso para aclaración

Si de la presentación de la queja no puedan deducirse los elementos que permitan la intervención de la Comisión, se requerirá al quejoso para que la aclare; su requerimiento se hará por escrito y si después de dos requerimientos, el quejoso no contesta, se enviará la queja al archivo por falta de interés del mismo.

F. Informe que deberán rendir las autoridades

En dicho informe deberán de hacerse constar los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones impugnados, si efectivamente éstos existieron, así como los elementos de información que consideren necesarios para la documentación del asunto. Si no se presenta tal

informe o la documentación que lo apoye o se presenta con retraso injustificado, además de la responsabilidad respectiva, tendrá el efecto de que en relación con el trámite de la queja, se tengan por ciertos los hechos materia de la misma, salvo prueba en contrario.¹⁵⁷

G. *Facultades de los visitadores para investigar*

Si para la resolución de un asunto se llega a requerir una investigación, el visitador general cuenta con las siguientes facultades:

Por un lado, puede solicitar a las autoridades o servidores públicos a quienes se les imputan las violaciones, la presentación de informes o documentos adicionales. Asimismo, podrá solicitar a otras autoridades, servidores públicos o particulares todo tipo de documentos o informes, así como también podrá realizar visitas e inspecciones, ya sea de manera personal o por medio del personal técnico o profesional, bajo su dirección, en términos de ley.

Podrá también, citar a las personas que deban comparecer como peritos o testigos y efectuar todas las demás acciones que conforme a derecho juzgue convenientes para el mejor conocimiento del asunto.

Con el fin de evitar la consumación irreparable de daños de difícil reparación a los afectados, el visitador podrá solicitar en cualquier momento a las autoridades competentes, que se tomen las medidas precautorias o cautelares necesarias. Asimismo, podrá solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron. Tales medidas pueden ser de conservación o restitutorias, según lo requiera la naturaleza del asunto.¹⁵⁸

H. *Pruebas presentadas*

En cuanto a las pruebas que se presenten, por parte del interesado o por las autoridades o servidores públicos a quienes se imputen las violaciones, o

¹⁵⁷ Artículo 38, *idem*.

¹⁵⁸ Artículos 39 y 40, *idem*.

bien que la Comisión requiera y recabe de oficio, serán valoradas en su conjunto por el visitador general, con base en los principios de la lógica y de la experiencia y, en su caso, de la legalidad, con el fin de que puedan producir convicción sobre los hechos materia de la queja.¹⁵⁹

1. Conclusiones

Las conclusiones del expediente serán la base de las recomendaciones y deberán estar fundamentadas exclusivamente en la documentación y pruebas que obren en el propio expediente.¹⁶⁰

2. Acuerdos y recomendaciones

Como ya lo mencionamos anteriormente, la CNDH tiene entre sus facultades la de dictar acuerdos de trámite, éstos serán obligatorios para las autoridades y servidores públicos para que comparezcan o aporten información o documentación. Una vez que se ha concluido la investigación, el visitador general deberá formular un proyecto de recomendación o acuerdo de no responsabilidad, en el cual se analicen los hechos, los argumentos y las pruebas, así como también los elementos de convicción y las diligencias que se hayan practicado. Todo ello con el fin de determinar si hubo o no violación a los derechos humanos de los afectados, en razón de que la autoridad incurrió en actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas o erróneas, o dejó sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados, durante un periodo que exceda notoriamente los plazos fijados por las leyes.¹⁶¹

¹⁵⁹ Artículo 41, *idem*.

¹⁶⁰ Artículo 42, *idem*.

¹⁶¹ Artículos 43 y 44, *idem*.

A .*Proyectos de recomendación*

En ellos se recomiendan las medidas que procedan para la restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, y en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado. Dichos proyectos serán sometidos al presidente de la CNDH para su consideración final. En caso de que no se comprueben las violaciones señaladas, la Comisión dictará un "acuerdo de no responsabilidad".

La recomendación deberá ser "pública" y no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a quien vaya dirigida; por lo mismo, no podrá por sí misma "anular", "modificar" o "dejar sin efecto" las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia.

Una vez recibida la recomendación por la autoridad o servidor público, éste informará, dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si la acepta o no y entregará, en su caso (en otros quince días naturales, ampliados en caso de que la naturaleza de la recomendación lo amerite) las pruebas correspondientes de que ha cumplido con ella.¹⁶²

B. *En contra de las recomendaciones, acuerdos o resoluciones definitivas*

No procederá ningún recurso en contra de las recomendaciones, acuerdos o resoluciones definitivas de la Comisión Nacional, y ésta no estará obligada a entregar ninguna de sus pruebas a la autoridad a la cual dirigió una recomendación o a algún particular. Ella determinará discrecionalmente si son de entregarse o no, en caso de que le sean solicitadas.

162

Las recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad se referirán a casos concretos y las autoridades no podrán aplicarlos a otros casos por analogía o mayoría de razón.¹⁶³

3. Inconformidades

Las inconformidades podrán sustanciarse mediante los recursos de queja e impugnación, según lo dispuesto en el artículo 102, apartado B de la Constitución mexicana y por las disposiciones de la Ley de la CNDH; por otro lado, las resoluciones de la Comisión sobre estas inconformidades no admitirán recurso alguno, como ya señalamos en párrafos anteriores.

A. Recurso de queja

Éste podrá ser promovido, únicamente por los quejosos, o denunciantes que sufran un perjuicio grave, por las omisiones o por la inacción de los organismos locales, con motivo de los procedimientos que hubiesen sustanciado ante los mismos, y siempre que no exista recomendación alguna sobre el asunto de que se trate, y hayan transcurrido seis meses desde que se presentó la queja o denuncia ante el propio organismo local. En el caso en que el organismo local acredite estar dando seguimiento adecuado a la queja o denuncia, el recurso de queja será desestimado.

Dicho recurso deberá presentarse ante la Comisión, por escrito o, en caso de urgencia, oralmente o por cualquier otro medio de comunicación en cuyo supuesto, la instancia deberá ser ratificada, dentro de los tres días siguientes, por el interesado.

¹⁶³ Artículos 47-49, *idem*.

a) Especificaciones que deberá contener el escrito

En dicho escrito deberán especificarse las omisiones o la inactividad del organismo estatal de que se trate, y deberá acompañarse de las pruebas documentales que lo sustenten. La Comisión podrá, antes de admitir el recurso, solicitar a los interesados las informaciones o las aclaraciones que considere necesarias. Asimismo, podrá desecharlo si lo considera infundado o improcedente.

b) Tramitación

Su tramitación será breve y sencilla, ya que, una vez admitido el recurso, la Comisión correrá traslado del mismo al organismo estatal contra el cual se presente, para que rinda su informe (en un plazo no mayor de diez días hábiles), mismo al que deberá acompañar las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta. En caso de que no se presente, en el plazo previsto, tal informe, se entenderán como ciertos los hechos señalados.

La Comisión, por su parte, se pronunciará sobre la queja en los próximos sesenta días, contados a partir de la aceptación del recurso, formulando la recomendación al organismo local, para que subsane, con base en su propia legislación, las omisiones o la inactividad en las que hubiese incurrido, o bien, declarará infundada la inconformidad, cuando considere suficiente la justificación que presenta ese organismo, mismo que deberá informar en su caso, en los próximos quince días hábiles, sobre la aceptación y cumplimiento que hubiese dado a tal recomendación.

Ante un recurso de queja, la Comisión, si considera que el asunto es importante y el organismo estatal puede tardar mucho en expedir su recomendación, podrá atraer esa queja y continuar tramitándola, con el objeto de que sea tal organismo el que emita, en su caso, la recomendación correspondiente.

B. *Recurso de impugnación*

Éste procede exclusivamente ante la Comisión y contra las resoluciones definitivas de los organismos estatales de derechos humanos o respecto de las informaciones también definitivas de las autoridades locales sobre el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por los citados organismos. Excepcionalmente podrán impugnarse los acuerdos de los propios organismos estatales cuando, a juicio de la Comisión Nacional, se violen ostensiblemente los derechos de los quejosos o denunciantes en los procedimientos seguidos ante los citados organismos, y los derechos deban protegerse de inmediato.¹⁶⁴

a) *Especificaciones que deberá contener el escrito*

Deberá contener una descripción concreta de los hechos y razonamientos en que se apoya. Asimismo, deberá contener las pruebas documentales que se consideren necesarias. Por su parte, el organismo estatal de derechos deberá enviar con la instancia recurrente un informe sobre la recomendación que se impugna acompañado de los documentos justificativos que considere necesarios. Cuando se trate de una recomendación de carácter local, o contra la insuficiencia en el cumplimiento de la misma por la autoridad local, deberá presentarse por escrito ante el organismo estatal de protección de derechos humanos que la hubiere formulado, dentro de un plazo de treinta días naturales, que se contarán a partir del momento en que el recurrente tuvo conocimiento de la recomendación. Éste organismo local deberá enviar el recurso ante la Comisión Nacional, dentro de los quince días siguientes.¹⁶⁵

b) *Tramitación*

Están legitimados para interponer este recurso, tanto contra las recomendaciones de dichos organismos como contra la insuficiencia de las

¹⁶⁴ Artículo 61, *idem*.

autoridades locales en el cumplimiento de ellas, sólo quienes hayan sido quejosos en un expediente integrado por un organismo estatal de derechos humanos. Una vez que la comisión haya recibido el recurso de impugnación, inmediatamente analizará su procedencia y en caso necesario requerirá la información que considere necesaria del organismo estatal respectivo, o de la autoridad correspondiente. Los recursos que considere infundados o improcedentes, serán desechados. Una vez que ha sido admitido el recurso, se correrá traslado del mismo a la autoridad contra la que se ha interpuesto para que, en un plazo máximo de diez días naturales, dicha autoridad remita un informe con las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta. Se presumirán ciertos los hechos señalados si el informe no es presentado oportunamente.

Por su parte, la Comisión examinará la recomendación, tratando de encontrar elementos que demuestren que tanto la recomendación como la conducta de dicho organismo son legales.

Por último, cuando la tramitación se ha agotado, la Comisión deberá resolver el recurso en un plazo no mayor de sesenta días hábiles, pronunciándose por: la confirmación de la resolución definitiva del organismo local; la modificación de la propia recomendación; la declaración de suficiencia en el cumplimiento de la recomendación formulada por el mismo organismo estatal o la declaración de insuficiencia en el cumplimiento de la recomendación dirigida a dicha autoridad, la que deberá informar sobre su aceptación y cumplimiento.¹⁶⁶

VII. AUTORIDADES Y SERVIDORES PÚBLICOS

1. *Obligaciones y colaboración*

De acuerdo a lo establecido en la ley de la CNDH, las autoridades y servidores públicos de carácter federal; involucrados en asuntos de la competencia de la Comisión, o que por razón de sus funciones o actividades

¹⁶⁵ Artículos 62 y 63, *idem*.

¹⁶⁶ Artículos 65 y 66, *idem*.

puedan proporcionar información pertinente, deberán cumplir en sus términos con las peticiones de la comisión en tal sentido.

En los casos que señala el artículo segundo párrafo del artículo 3o. de la ley de la CNDH: "...Cuando en un mismo hecho estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación, como de las entidades federativas o municipios, la competencia se surtirá a favor de la Comisión Nacional", tratándose de las inconformidades previstas en el último párrafo del artículo 102 constitucional: "...La Comisión Nacional de Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas", las autoridades locales y municipales correspondientes deberán proporcionar a la Comisión Nacional la información y datos que ésta solicite, en los términos que señale su ley.¹⁶⁷

Si a la autoridad o servidor público a quien se le solicita la información estima que es de carácter reservado, deberá comunicar las razones a la Comisión para que los visitantes generales de la misma ejerzan su facultad de calificación definitiva sobre la reserva y soliciten que se les proporcione la información o documentación que se manejará en la más estricta confidencialidad. Por otro lado, las autoridades o servidores públicos locales y municipales, deberán colaborar, dentro del ámbito de su competencia, con la Comisión y, por último, sin perjuicio de las atribuciones legales que correspondan a los organismos estatales de protección de los derechos humanos, la Comisión podrá celebrar convenios o acuerdos con dichas autoridades y servidores públicos para que puedan actuar como receptores de quejas y denuncias de competencia federal y las remitirán a la Comisión por los medios expeditos.¹⁶⁸

2. Responsabilidad de las autoridades y servidores públicos

En cuanto a la responsabilidad de los servidores públicos y autoridades, éstos serán responsables tanto penal como administrativamente de los actos u

¹⁶⁷ Artículo 67, *idem*.

omisiones en que incurran durante y con motivo de la tramitación de quejas o inconformidades ante la Comisión Nacional, de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales aplicables. Asimismo, la Comisión podrá rendir un informe especial en caso de que persistan las actitudes u omisiones que impliquen conductas evasivas o de entorpecimiento por parte de las autoridades o servidores públicos que deban intervenir o colaborar en sus investigaciones, no obstante los requerimientos que ésta les hubiese formulado.

Tendrá también, la Comisión, la facultad para denunciar delitos o faltas que, independientemente de dichas conductas y actitudes, hayan cometido las autoridades o servidores públicos de que se trate. Con respecto a los particulares que durante el procedimiento de la Comisión incurran en faltas o delitos, ésta lo hará del conocimiento de las autoridades competentes para que sean sancionadas de acuerdo con las leyes de la materia.¹⁶⁹

La Comisión deberá de poner en conocimiento de las autoridades superiores competentes, los actos u omisiones en que incurran autoridades o servidores públicos, durante y con motivo de las investigaciones que realiza dicha Comisión, para efectos de la aplicación de las sanciones administrativas que deban imponerse. Por su parte, la autoridad superior deberá informar a la Comisión Nacional acerca de las medidas o sanciones disciplinarias que imponga. Finalmente, a parte de la denuncia de delitos o faltas administrativas en que incurran las autoridades y servidores públicos en el curso de la investigación seguida por la Comisión, ésta podrá solicitar la amonestación pública o privada al titular de la dependencia de que se trate.¹⁷⁰

3. Régimen laboral

El personal que labore en la Comisión Nacional se registrará por el apartado "B" del artículo 123 de la Constitución mexicana y de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado y estará incorporado al régimen del Instituto

¹⁶⁸ Artículos 68 y 69, *idem*.

¹⁶⁹ Artículos 70 y 71, *idem*.

¹⁷⁰ Artículos 72 y 73, *idem*.

de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Por otro lado, todos los trabajadores de la Comisión son trabajadores de confianza, debido a la naturaleza de las funciones que desempeña dicho organismo.¹⁷¹

4. Patrimonio y presupuesto de la Comisión

La CNDH cuenta con patrimonio propio. El gobierno federal debe proporcionarle los recursos materiales y financieros para su debido funcionamiento. Asimismo, la Comisión tiene la facultad de elaborar su propio anteproyecto de presupuesto anual de egresos, mismo que será remitido al secretario de Estado competente para que realice el trámite correspondiente.¹⁷²

¹⁷¹ Artículo 74, *idem*.

¹⁷² Artículo 75, *idem*.

CAPÍTULO CUARTO EVOLUCIÓN DE LA CNDH

Como ya se mencionó anteriormente, la CNDH fue creada a partir de la preocupación en la sociedad y en el gobierno de México por la protección y la defensa de los derechos humanos. Esa Comisión es la responsable de vigilar el acatamiento no jurisdiccional a las normas que consagran los derechos humanos que se encuentran contenidos en nuestra Constitución como garantías individuales o sociales, y en las convenciones y tratados internacionales suscritos por México.

Es también un órgano de la sociedad y defensor de ésta, que constituye un instrumento efectivo de expresión entre la propia sociedad y el gobierno, pues las personas participan individualmente en la protección de los derechos humanos a través de la denuncia de cualquier acto u omisión que afecte tales derechos, aun cuando la misma no les reporte perjuicio, así como aportando los elementos que consideren pertinentes para apoyar las labores de la Comisión.

Desde el momento de su creación han surgido diversas opiniones en torno a la efectividad de las recomendaciones emitidas.

Sin embargo, la experiencia de organismos similares en otros países demuestra que las recomendaciones normalmente se cumplen, por la autoridad moral que se reconoce al propio organismo, y porque el incumplimiento por parte de la autoridad rebelde será causa de un señalamiento en los informes periódicos y públicos del organismo, lo cual implica un elevado costo político para aquella. Es decir, la fortaleza de las recomendaciones de la CNDH se basa en la fuerza moral de la Comisión, de acuerdo con la credibilidad que tenga ante la sociedad.

En consecuencia, las recomendaciones tienen fuerza, aun cuando no son recurribles, por no ser sentencias ni laudos sino recomendaciones. Los resultados son palpables y del conocimiento público, gracias a los informes rendidos por la Comisión, mismos que demuestran que la creación de la CNDH ha sido un éxito que ha alcanzado metas más allá de las imaginadas al momento de su nacimiento, sin sentir por ello que ha cumplido totalmente con su objetivo principal

que es la protección de los derechos humanos, pues aun cuando le ha dado a la sociedad un valioso medio de defensa que le permite mantener en alto su dignidad humana, es un organismo que no desiste de buscar siempre la mejor manera de decirle al gobierno que las autoridades responsables de la violación denunciada, han hecho algo que no les está permitido o que han dejado de hacer algo que es su obligación realizar, pues para la CNDH no existe "pretexto" para evadir el compromiso de respetar los derechos humanos fundamentales.

Con base en el capítulo III de la Ley de la CNDH, que regula todo lo relacionado con la presentación del informe anual de actividades, así como su contenido y efectos, éste se presenta cada año para ponerlo al alcance del escrutinio social, de una manera global. En él se presenta el resultado de un año de esfuerzos que deben ser analizados y valorados por el pueblo al que se sirve. El licenciado **Jorge Madrazo**, en su cuarto informe anual señaló que "para la institución es la mejor oportunidad de impulsar la realización y materialización de las acciones, recomendaciones y sugerencias que durante el año pudieran no haberse concretado de una manera total u óptima".¹⁷³

Dicho informe es presentado a los tres poderes de la Unión y se establece dar a la sociedad toda la difusión posible.¹⁷⁴

El contenido del mencionado documento debe contener una descripción del número y características de las quejas y denuncias que se hayan presentado, los efectos de la labor de conciliación; las investigaciones realizadas, las recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad que se hubiesen formulado; los resultados obtenidos, así como las estadísticas, los programas desarrollados y demás datos que se consideren convenientes.¹⁷⁵

Por otro lado, ninguna autoridad o servidor público dará instrucciones a la CNDH con motivo de la rendición del informe¹⁷⁶ y desde luego, de ninguno de sus actos.

¹⁷³ Informe anual. Mayo de 1995-mayo de 1996, *op. cit.*, p. 6.

¹⁷⁴ Artículo 52 de la Ley de la CNDH.

¹⁷⁵ Artículo 53 de la Ley de la CNDH.

¹⁷⁶ Artículo 54 de la Ley de la CNDH.

He aquí el análisis de cada uno de los informes presentados por la CNDH desde el momento de su creación, llegando con ello al punto medular del tema de esta tesis.

Comenzaremos por señalar los periodos de cada uno de sus presidentes. En primer lugar, el doctor **Jorge Carpizo**: ocupó la Presidencia del 6 de junio de 1990 al 3 de enero de 1993; en segundo lugar, el licenciado **Jorge Madrazo**: del 4 de enero de 1993 al 26 de noviembre de 1996, pero tuvo un periodo de licencia de junio a diciembre de 1994, lapso en que fue sustituido por el licenciado Carlos Rodríguez, además de ser interrumpido para ser nombrado procurador general de la República, motivo por el cual no concluyó su periodo y fue nombrado el licenciado **José Luis Ramos**, quien desempeñó dicho cargo del 27 de noviembre de 1996 al 7 de enero de 1997; en cuarto lugar, la doctora **Mirelle Rocatti**: del 8 de enero de 1997 al 15 de noviembre de 1999, y en quinto lugar, el doctor **José Luis Soberanes Fernández**: nombrado a partir del 16 de noviembre de 1999, quien actualmente continúa en la Presidencia.

Lo anterior nos sirve para aclarar que los informes de actividades presentados en cada periodo no coinciden exactamente con el periodo de terminación o inicio de gestión de cada presidente, debido a que no siempre se concluyó en la fecha esperada, pues hubo periodos de licencia o intervención por nombramiento a otro cargo.

PERIODO

6 DE JUNIO DE 1990- 3 DE ENERO DE 1993
(DR. JORGE CARPIZO)

I. PRIMER PERIODO JUNIO DE 1990-NOVIEMBRE DE 1992 (DR. JORGE CARPIZO)

El primer periodo de actividades de la CNDH fue presidido por el doctor **Jorge Carpizo**, importante constitucionalista quien en dos años y medio logró resultados más allá de los esperados, mismos que en su informe presentado en diciembre de 1992 se detallan con precisión. El desarrollo de éste especifica lo referente a cada uno de los semestres, lo que facilita su lectura y comprensión.

En el primer periodo de labores, la CNDH se abocó de inmediato a organizarse y establecer una infraestructura administrativa que le permitiera cumplir con las funciones que le fueron asignadas. Fueron varios los aspectos importantes, entre ellos: la formulación de un presupuesto para comenzar a operar y, mientras éste se aprobaba, la elaboración de una lista mínima de necesidades de emergencia. La mayoría de las cuales fueron satisfechas en el periodo del 26 de julio al 28 de agosto de 1990, aunque algunos elementos de esta lista, como el equipo de cómputo, se surtió hasta el 13 de noviembre del mismo año.

La aprobación del presupuesto respecto al gasto corriente y de inversión se realizó el 24 de agosto y respecto a los recursos humanos, el 26 de octubre. En todo lo relativo al presupuesto se contó con el apoyo de la Oficialía Mayor de la Secretaría de Gobernación. Sin embargo, la dilación en la aprobación del presupuesto en lo relativo a recursos humanos hasta el 26 de octubre, con todos los problemas que ello trajo consigo, se debió a la actitud de la Dirección General de Servicio Civil, la cual no sólo no colaboró en ningún aspecto sino que retrasó todos los trámites, como el hecho de haber enviado la estructura orgánica sin ningún documento de justificación a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación un mes después de haberseles aclarado sus dudas sobre el organigrama de la Comisión. La actitud de esa Dirección complicó enormemente el funcionamiento de la CNDH en los primeros meses de su existencia.

Durante este primer periodo la Comisión laboró en tres diferentes instalaciones: la Presidencia y dos Direcciones Generales en dos pisos que

facilitó MICONSA; la Visitaduría y la Secretaría Ejecutiva en una casa adaptada, que cedió a la Comisión la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; la Secretaría Técnica del Consejo en las instalaciones de la anterior Dirección General de Derechos Humanos. Situación que permitió ver la falta de espacio físico para la Comisión.

En el aspecto administrativo, una de las metas del primer semestre fue tratar de localizar un edificio que pudiera albergar a todas las dependencias de la CNDH y que el personal pudiera contar con el espacio indispensable para laborar normalmente. Después de haber visitado más de 50 edificios, se decidió, de acuerdo con los recursos que se autorizaron, la adquisición en un 75% de un edificio que terminó de construirse en este primer periodo de labores al sur de la ciudad, mediante la figura de arrendamiento financiero a través de un contrato con Banobras por conducto de su arrendadora, con la que se analizaron más de 35 posibilidades financieras. Para alcanzar esta finalidad, se contó con la colaboración de las Secretarías de Gobernación, Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Urbano y Ecología y el Departamento del Distrito Federal (ahora Gobierno del Distrito Federal), así como del propio Banobras.

Para enero de 1991 se ocuparon los primeros tres pisos de ese edificio y en abril la totalidad del mismo.¹⁷⁷

1. Directorio

La integración del directorio era la siguiente:

Presidente
Jorge Carpizo

Consejo
De junio de 1990 a noviembre de 1992.

Héctor Aguilar Camín
Carlos Escandón Domínguez
Carlos Fuentes
Javier Gil Castañeda
Óscar González
Carlos Payán Velvor

¹⁷⁷ Primer informe semestral. Junio-diciembre de 1990, México, CNDH, 1990, 54 pp.

César Sepúlveda
Rodolfo Stavenhagen

De junio de 1990 a junio de 1991
Guillermo Bonfil Batalla
Salvador Valencia Carmona

De junio de 1991 a noviembre de 1992
Juan Casillas García de León
Arturo Warman Gryj

Primer visitador general
Jorge Madrazo

Secretario Técnico del Consejo

De junio de 1990 a junio de 1991
Luis Ortiz Monasterio
De junio de 1991 a junio de 1992
Luis Raúl González Póroz

Secretaría ejecutiva
Rosario Green

Directores generales

De Divulgación y Capacitación
Fernando de la Mora Berojillo

De Asuntos Internacionales, Estudios, proyectos y Documentación
Ma. Amparo Canto González

De Orientación, Quejas y Gestión
Jacobo Casillas MármoI

De Procedimientos, Dictámenes y Resoluciones
Braulio Ramírez Reynoso

De Comunicación Social
Alfredo Otamendi Monsalvo

Al rendir su informe, el doctor **Jorge Carpizo** dirigió unas palabras. En ellas expresó que no pretendía extornar ningún adjetivo o evaluación de su labor realizada, ya que, según su opinión, hacerlo correspondía a la sociedad.¹⁷⁸ Caracterizado siempre por su interés de ayudar a la sociedad, **Jorge Carpizo**, lejos de intentar convencer a quienes injuriaban y calumniaban el funcionamiento de la Comisión, subrayó su propuesta de redoblar los esfuerzos para ofrecer a la sociedad mexicana más y mejores resultados, pues, señaló también, la sociedad demanda y exige resultados que pueda valorar.¹⁷⁹

¹⁷⁸ Carpizo, Jorge, *Dois años y medio en cifras*, México, CNDH, 1992, 41 pp.

¹⁷⁹ *Idem*.

2. Resultados en cifras

A. Consejo

En cuanto a las actividades del Consejo, que como ya se mencionó en el capítulo anterior, funciona en sesiones ordinarias (cuando menos una vez al mes) y extraordinarias (convocadas por el presidente de la CNDH o mediante solicitud que a éste formulen por lo menos tres miembros del Consejo, cuando se estime que hay razones de importancia para ello) y toma sus decisiones por mayoría de votos de los miembros presentes,¹⁸⁰ el doctor Jorge Carpizo señaló los siguientes datos.

SESIONES DEL CONSEJO

Las sesiones ordinarias del Consejo fueron 31 durante este primer periodo, mismas que se incrementaron casi en un 50% para el siguiente, presidido por **Jorge Madrazo**, en el cual se llevaron a cabo 45 sesiones ordinarias. Sin embargo, en cuanto a las sesiones extraordinarias en el periodo del doctor **Jorge Carpizo** se realizaron 10 y en el periodo del licenciado **Jorge Madrazo** 9. Ello no quiere decir que se haya trabajado menos, sino que la experiencia de la CNDH fue en aumento y cada vez es más grande la organización de sus funciones. Además, hay que tomar en cuenta que en el primer periodo de actividades la Comisión estaba en una etapa de experimentación.

	Semestre					Total
	Primero	Segundo	Tercero	Cuarto	Quinto	
Ordinarias	7	6	6	6	6	31
Extraordinarias	2	1	4	2	1	10
Horas sesionadas	54	49	54	29	55	241
Tesis, acuerdos, declaraciones y comunicados	7	7	3	3	5	25

B. Quejas

En cuanto a las quejas (que pueden ser presentadas por cualquier persona, ya sea directamente o por medio de representante o, en su caso, por

parientes o vecinos de los afectados, inclusive por menores de edad, cuando los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero),¹⁸¹ el informe presenta las cifras de las quejas que fueron recibidas y concluidas en cada semestre de dicho periodo.

QUEJAS RECIBIDAS Y QUEJAS CONCLUIDAS

Semestre	Quejas recibidas	Quejas concluidas
Primero	1,343	397
Segundo	1,913	1,036
Tercero	2,485	1,892
Cuarto	4,503	4,908
Quinto	5,400	3,552
Total	15,644	11,785

Las causas de conclusión de las quejas fueron las siguientes:

CAUSAS DE CONCLUSIÓN DE LAS QUEJAS

Causa	Semestres					
	Primero	Segundo	Tercero	Cuarto	Quinto	Total
Resuelta durante su tramitación u orientación al quejoso	204	306	613	2,478	2,124	5,725
No competencia de la CNDH sin posibilidades de orientación	146	463	891	2,018	1,081	4,597
Falta de interés del quejoso en la continuación del procedimiento	6	162	169	159	137	633
Recomendaciones deducidas de expedientes de queja	27	44	72	93	108	344
Desistimiento del quejoso	9	18	80	45	23	175
Documentos de no responsabilidad de la autoridad deducidos de expediente de queja	5	23	33	74	39	174
Acumulación de expedientes	....	20	34	43	40	137
Total	397	1,036	1,892	4,908	3,552	11,785

Las quejas presentadas con más frecuencia de acuerdo con la naturaleza de los hechos presuntamente violatorios de derechos humanos fueron las siguientes:¹⁸²

¹⁸⁰ Artículo 20 de la Ley de la CNDH.

¹⁸¹ Artículo 25 de la Ley de la CNDH.

¹⁸² Estos datos fueron tomados exclusivamente de la información aportada por los quejosos.

	Concepto	SEMESTRE					Total por semestres
		Primero	Segundo	Tercero	Cuarto	Quinto	
1	Detención arbitraria	192	239	193	202	320	1146
2	Tortura	180	266	156	134	158	894
3	Abuso de autoridad	91	150	155	102	200	878
4	Falsa acusación	72	150	191	149	240	808
5	Vicios en el procedimiento	63	81	110	137	248	639
6	Denegación de justicia	35	70	150	194	188	637
4	Violación a los derechos de los reclusos	17	32	97	112	109	367
8	Dilación en la procuración de justicia	/	/	124	176	/	300
9	Dilación en el proceso jurisdiccional	/	/	112	58	80	256
10	Negativa de acceso al servicio público	/	/	/	74	163	237
11	Lesiones	75	37	38	28	57	235
12	Intimidación	/	67	54	34	62	217
13	Dilación en el procedimiento	33	149	/	/	/	182
14	Inconformidad con sentencia, laudo o resolución	/	/	46	81	45	172
15	Homicidio	101	31	26	/	/	158
16	Despojo	31	27	47	50	/	155
17	Incomunicación	25	42	36	36	/	139
18	Negativa a la solicitud de atención médica	/	/	/	53	69	122
19	Inejecución de resolución o sentencia	/	/	31	36	51	118
20	Inconformidad con resolución administrativa	/	/	/	/	116	116
21	Dilación en el proceso administrativo	/	/	/	36	76	112
22	Negativa al derecho de petición	/	/	/	23	62	85
23	Presunto desaparecido	28	31	23	/	/	82
24	Amenazas	79	/	/	/	/	79
25	Robo	/	40	20	/	/	60
26	Responsabilidad de servicios públicos	/	/	24	29	/	53
27	Dilación en la administración de la justicia	46	/	/	/	/	46
28	Ejercicio indebido del servicio público	17	28	/	/	/	45
29	Incumplimiento de orden de aprehensión	/	/	/	/	45	45
30	Negligencia médica	/	/	/	/	40	40
31	Tratado penitenciario	/	35	/	/	/	35
32	Proliberación	29	/	/	/	/	29
33	Allanamiento de morada	28	/	/	/	/	28
34	Delitos cometidos contra la administración de justicia	/	28	/	/	/	28
35	Extorsión	/	/	22	/	/	22
36	Tráfico de influencias	/	20	/	/	/	20
37	Denegación de atención médica	/	21	/	/	/	21
38	Traslado penitenciario	17	/	/	/	/	17
39	Incumplimiento de sentencia o laudo	16	/	/	/	/	16
Total		1175	1544	1655	1834	2431	8639

Quejas presentadas por tortura¹⁸³

Semestre	Casos	Lugar que ocupó dentro del total de quejas	Porcentaje
Primero	180	Segundo	13.4%
Segundo	260	Primero	13.9%
Tercero	150	Tercero	0.2%
Cuarto	134	Séptimo	2.9%
Quinto	158	Octavo	2.9%

C. Recomendaciones

En cuanto a las recomendaciones (con características de públicas y autónomas, sin carácter imperativo para la autoridad o servidor público y que por sí mismas no anulaban, modificaban o dejaban sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia),¹⁸⁴ éstas fueron las emitidas:

Semestre	Recomendaciones	Autoridades destinatarias
Primero	33	42
Segundo	51	58
Tercero	75	93
Cuarto	110	133
Quinto	143	149
Total	412	473 ¹⁸⁵

El tipo de recomendaciones emitidas (sobresaliendo las referentes a asuntos penitenciarios) fue la siguiente:

CLASIFICACIÓN DE RECOMENDACIONES

Asuntos penitenciarios	111
Deficiencias en la integración de la averiguación previa	59
Aprehensiones o detenciones ilegales	51
Hechos de tortura	30
Incumplimiento de órdenes de aprehensión	35
Incomunicaciones o privación ilegal de la libertad	19
Agravios a periodistas	15
Asuntos indígenas	15
Presuntos desaparecidos	11

¹⁸³ De acuerdo con el dicho del quejoso.

¹⁸⁴ Artículo 46 de la Ley de la CNDH.

¹⁸⁵ La diferencia entre el número de recomendaciones y las autoridades destinatarias se explica en virtud de que hay recomendaciones dirigidas a más de una autoridad.

Carácter ecológico	6
Irregularidades en procedimientos administrativos	6
Homicidios cometidos por servidores públicos	6
Exceso de término constitucional para dictar sentencia	5
Asesamiento indebido de bienes	4
Asuntos agrarios	3
Tratamiento carcelario indebido a menores	2
Otras	28
Total	412

Ésto es el resultado en cuanto al seguimiento de las recomendaciones emitidas:

	Semestre					Total
	Primero	Segundo	Tercero	Cuarto	Quinto	
Total de recomendaciones	33	51	75	110	143	412
Recomendaciones no aceptadas	3	2	1	1	1	8
Recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento total	29	35	45	38	13	160
Recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento parcial	1	13	35	73	100	228
Recomendaciones aceptadas, sin pruebas de cumplimiento	...	...	...	...	5	5
Recomendaciones aceptadas, con cumplimiento insatisfactorio	...	...	...	1	...	1
Recomendaciones en tiempo de ser contestadas	...	...	...	...	10	10
Recomendaciones aceptadas en tiempo para presentar pruebas	...	...	...	...	10	10
Recomendaciones con término vencido para ser contestadas	...	...	...	...	1	1
Total	33	50	81	113	146	423 ¹⁸⁶

La CNDH, como ya se vio en el capítulo anterior, también tiene la facultad de emitir "acuerdos de no responsabilidad" en los casos en que no se comprueben las violaciones de derechos humanos imputadas a la autoridad. Aquí se muestra una gráfica acerca de dichos documentos de no responsabilidad.

Semestre	Documentos
Primero	5
Segundo	24
Tercero	34
Cuarto	75
Quinto	39
Total	177

¹⁸⁶ Las diferencias en las sumas del rubro del total, se deben a que algunas recomendaciones fueron dirigidas a más de una autoridad.

En cuanto a los resultados obtenidos por amigable composición, se muestran los siguientes datos:

	Semestre					
	Primero	Segundo	Tercero	Cuarto	Quinto	Total
Brigadas	...	18	20	24	49	111
Expedientes presentados a autoridades	...	383	294	667	585	1929
Concluidos	...	174	224	352	228	076
En trámite	...	183	68	276	352	859
No aceptadas	...	46	2	39	7	94

Ésta es la situación de las solicitudes de información a autoridades:

Semestre	Enviadas	Contestadas	Demoradas	En tiempo
Primero	1,521	1,071	207	153
Segundo	1,058	1,214	478	266
Tercero	2,813	2,456	105	52
Cuarto	2,059	2,751	134	74
Quinto	3,783	3,084	446	253
Total	12,834			

D. Atención y orientación

La CNDH orientó a personas sin apertura de expediente. Éstos fueron los resultados en cifras:

Semestre	Personas
Primero	548
Segundo	317
Tercero	585
Cuarto	1,703
Quinto	1,958
Total	5,111

Se atendió también a organizaciones o grupos:

Semestre	Organización o grupos
Primero	159
Segundo	151
Tercero	137
Cuarto	136
Quinto	134
Total	717

E. Sanciones

En cuanto al tipo de sanciones a servidores públicos por recomendaciones y amigable composición, con el fin de disminuir la impunidad, éstos son los resultados presentados en el informe:

	<i>Recomendación</i>	<i>Amigable composición</i>	<i>Total</i>
Ejercicio de acción penal	273	35	308
Inicio de averiguación previa	...	141	141
Destitución	64	9	73
Suspensión	90	49	139
Amonestación o apercibimiento	25	27	52
Inhabilitación para el cargo	6	2	8
Multa	...	2	2
Total	458	265	723

Los servidores públicos más sancionados por recomendaciones y amigable composición fueron los siguientes:

	<i>Recomendación</i>	<i>Amigable composición</i>	<i>Total</i>
Federales	253	65	318
Estatales	192	108	300
Municipales	13	2	15
Total	458	265	723

3. Programas presentados por la CNDH

En cuanto a los agravios a periodistas, éstos fueron los resultados:

PROGRAMA DE AGRAVIOS A PERIODISTAS

	Semestre					<i>Total</i>
	<i>Primero</i>	<i>Segundo</i>	<i>Tercero</i>	<i>Cuarto</i>	<i>Quinto</i>	
Expedientes radicados	54	...	1	...	22	77
Expedientes de trámite	54	42	16	2	22	22
Expedientes desagregados	12	1	...	...	...	13
Concluido por sentencia definitiva...	...	14	2	...	...	16
Concluido por asunto jurisdiccional de fondo	...	4	...	...	...	4
Concluido por acumulación de expedientes	...	...	1	...	...	1
Concluido por falta de interés del quejoso	...	...	3	...	...	3
Recomendaciones	...	7	6	2	...	15
Documentos de no responsabilidad	...	1	2	...	...	3
TOTAL	12	69	31	4	44	154

En cuanto a los casos atendidos referentes al Programa del Sistema Penitenciario Nacional, éstos fueron los resultados:

**PROGRAMA DEL SISTEMA PENITENCIARIO NACIONAL
(CASOS ATENDIDOS)**

	Semestre					Total
	Primero	Segundo	Tercero	Cuarto	Quinto	
Preliberaciones	...	142	429	748	1,326 ¹⁸⁷	2,654
Traslados penitenciarios	...	6	16	82	120	224
Violaciones a derechos de reclusos	...	32	97	112	109	350
Solicitud de atención médica	...	15	8	82	64	169
Total	...	195	550	1024	1,619	3,388

Preliberaciones: se recibió respuesta de la autoridad en diversos sentidos: se revisaría el caso; se señalaría la fecha del probable beneficio; o se especificarían los motivos por los que no se concedería.

Traslados penitenciarios: respuesta de la autoridad en el sentido de realizarlos, si los cupos lo permitían.

Violaciones a derechos de reclusos: en todos los casos se realizó la investigación correspondiente, con alguno de los siguientes resultados: respuesta satisfactoria de la autoridad que permitió considerar que la violación había cesado; no hubo violación a derechos humanos; emisión de una recomendación.

Solicitudes de atención médica: todos los casos se atendieron mediante visita u oficio a la autoridad, dando como resultado la respuesta de la autoridad atendiendo al problema de salud, o la improcedencia de la queja.

Otros puntos importantes para la CNDH en el primer periodo fueron los referentes al Programa de Asuntos Indígenas:

¹⁸⁷ Esta cifra corresponde, exclusivamente, a sentenciados que obtuvieron algún beneficio de preliberación.

PROGRAMA DE ASUNTOS INDÍGENAS

Semestre	Brigadas de trabajo	Recomendaciones emitidas	Informes especiales	
Primero	...	...	...
Segundo	...	...	...
Tercero	2	3	1	Memoria de la zona mixe en el estado de Oaxaca
Cuarto	10	4	1	Situación de los derechos humanos en la Sierra Norte de Puebla
Quinto	16	8	1	Informe sobre el problema de las expulsiones en las comunidades indígenas de los Altos de Chapas y los derechos humanos

Y los referentes al Programa de Presuntos Desaparecidos. Aquí se muestran las cifras que señalan los casos resueltos:

PROGRAMA DE PRESUNTOS DESAPARECIDOS (CASOS RESUELTOS)

	Semestre					Total
	Primero	Segundo	Tercero	Cuarto	Quinto	
Personas encontradas vivas o con evidencia de ello	4	9	17	2	5	37
Personas identificadas muertas o con evidencia de ello	1	...	5	5	7	18
Desistimiento de la queja	...	...	4	1	2	7
Total	5	9	26	8	14	62

A. Programa de Precedentes

Este programa tiene la pretensión de servir como una especie de "jurisprudencia automatizada" de las resoluciones de la CNDH, para ello, en *el primer semestre* de labores (junio-diciembre de 1990), se capturaron en computadora las 33 recomendaciones recibidas en dicho periodo, así como las correspondientes respuestas de las autoridades a las que fueron enviadas. Quedó así creado el banco de datos con información actualizada. De esta manera, mediante voces claves que se iban definiendo a través del tiempo, quien realizara la redacción de un anteproyecto de recomendación, sabría con claridad cómo se había procedido anteriormente, atendiendo a la naturaleza de la queja, respecto a

los derechos humanos infringidos, las autoridades responsables, los procedimientos e investigaciones que se hubieran seguido y las recomendaciones concretas formuladas así como su respuesta por la autoridad.

Para el *segundo semestre* de actividades (diciembre 1990-junio 1991) se estableció la meta de mantener al día ese programa; con tal finalidad se realizaron las siguientes acciones:

- A) Se capturaron y se dieron de alta en el banco de datos las 51 recomendaciones que se emitieron durante el semestre.
- B) Se clasificaron las recomendaciones obedeciendo a: hechos, evidencias, situación jurídica, observaciones y recomendaciones específicas.
- C) Se capturaron y se dieron de alta en el banco de datos las respuestas que las autoridades dieron a cada una de las recomendaciones.
- D) Se desarrolló el sistema de recuperación por: autoridad responsable, naturaleza de la queja, tipo específico de violación y personas involucradas en los hechos.
- E) Se desarrolló un catálogo de voces claves para recuperar información más concreta y específica.

Hasta ese momento, el programa había logrado más avances que los presentados en el primer periodo y se perfeccionaba para que los abogados de la Comisión pudieran utilizarlo al cien por ciento, pues algunas áreas todavía se encontraban en la etapa de "experimentación", para encontrar la manera en que dicho programa cumpliera con su finalidad, constituirse en un instrumento que con gran facilidad permitiera disponer de los antecedentes indispensables para formular recomendaciones similares para situaciones análogas.¹⁸⁸

Para el *tercer periodo* semestral de labores (junio-diciembre de 1991) el sistema de información sobre precedentes se orientó a la consulta de información

¹⁸⁸ Segundo informe semestral. Diciembre 1990-junio-1991, México, CNDH, 1991, 97 pp.

sobre recomendaciones particulares y las violaciones que les dieron origen. La información fue capturada y automatizada de tal forma que fuera consultable.¹⁸⁹

Más adelante, en el *cuarto periodo* semestral de labores (diciembre de 1991-junio de 1992) se incorporaron a este banco de información fichas descriptivas de cada una de las recomendaciones omitidas por la Comisión, las cuales fueron seleccionadas por destinatario, tipo de violación a derechos humanos, clase de recomendación, área geográfica, número, etcétera. Para ese momento ya era posible desplegar en pantalla la ficha respectiva, un resumen del documento, las recomendaciones específicas y aún el texto completo de la recomendación.¹⁹⁰

En este mismo periodo se utilizó un programa (*Seguimiento de Recomendaciones*) con el que se buscó actualizar permanentemente todo lo relativo al cumplimiento de las recomendaciones. Se incluyó una variable a través de la cual se definió el grado de cumplimiento de cada una de ellas de manera específica. Ambos programas fueron combinados de tal forma que fuera posible contar con elementos que permitieran realizar el registro una sola vez, así como con instrumentos de acceso a la información que satisficieran ambos requerimientos.

B. Programa de Cómputo

Cuando la CNDH inició sus actividades contaba únicamente con 5 microcomputadoras enlazadas en una red, misma que ha crecido conforme han aumentado las actividades de la Comisión. Para 1992 existían ya 97 microcomputadoras en servicio para las diferentes áreas de trabajo, lo que permitió un avance mucho más ágil en cuanto a sus labores sustanciales, especialmente en materia de cómputo, clasificación de las quejas y procesamiento de textos.

La Comisión diseñó sus propios sistemas institucionales de los cuales al final del periodo ya funcionaban los correspondientes al *seguimiento y gestión de*

¹⁸⁹ Tercer informe semestral. Junio-diciembre de 1991, México, CNDH, 1991, 143 pp.

quejas: al control de oficialía de partes; al seguimiento del cumplimiento de recomendaciones y a la consulta de precedentes.¹⁹¹

En el primer periodo de actividades (junio-diciembre de 1990) se creó el programa de computación denominado EXPEQ (Expediente de Quejas). Éste es un conjunto de programas que tiene diferentes usos; el primero de ellos es el registro y seguimiento automatizado del curso de todos los expedientes, desde su radicación hasta su conclusión. EXPEQ permite recuperar toda la información a través de las siguientes vías:

- a) Número de expediente
- b) Nombre del quejoso
- c) Nombre del agraviado
- d) Autoridad responsable
- e) Entidad federativa
- f) Naturaleza de la queja

Asimismo, pueden entrecruzarse las vías de información. Este banco de datos --EXPEQ-- contiene toda la información con que cuenta la CNDH en cuanto a quejas radicadas.¹⁹²

De lo anterior podemos observar que, a pesar de no contar con un equipo de cómputo lo suficientemente "moderno", la CNDH, en sus inicios, aprovechó todos y cada uno de los recursos a su alcance y logró con ello que los resultados en esencia fueran alentadores para quienes dudaban de su funcionamiento, y en especial, para la sociedad misma, que con el paso del tiempo demostró confianza hacia la CNDH. En este aspecto hay que reconocer que la Comisión, al crear el programa EXPEQ, optimizó, de manera importante, el manejo de información para mantenerse actualizada y siempre a la mano para el seguimiento de cada caso.

¹⁹⁰ Cuarto informe semestral. Diciembre de 1991-junio de 1992, México, CNDH, 1992, 214 pp.

¹⁹¹ Síntesis de 2 años de trabajo. Junio 1990-junio 1992, México, CNDH, 1992, 33 pp.

¹⁹² Primer informe semestral. Junio-diciembre de 1990, México, CNDH, 1990, 53 pp.

C. Programa de Asuntos Indígenas

La Coordinación de Asuntos Indígenas elaboró 7 recomendaciones, de las cuales 3 fueron enviadas al Secretario de la Reforma Agraria, 3 al gobernador del estado de Oaxaca y 1 al gobernador del estado de Chiapas.¹⁹³ Por vía de amigable composición se solicitó al gobernador del estado de Chiapas la libertad de 8 indígenas *choles* y *tzeltales*, detenidos en la ciudad de Palenque, Chiapas.¹⁹⁴

En cuanto a la *liberación de presos indígenas*:

a) A través del *Programa Interinstitucional de Apoyo a Internos para la Obtención de Beneficios de Libertad Anticipada*, en coordinación con el *Instituto Nacional Indigenista*, se obtuvo la libertad de **75** indígenas

b) Nueve indígenas procedentes del Municipio de Palenque obtuvieron su libertad absoluta a través de la intervención directa de la CNDH.

c) Con motivo de la recomendación número 52/92 fueron liberados **8** indígenas *mixes* de la Cárcel Pública de *Tuxtepec*, Oaxaca.

d) A raíz de un problema político electoral en el Municipio de Acacoyahua, Chiapas, un grupo de campesinos que se encontraban en un plantón fueron desalojados. Contra **10** de ellos se inició averiguación previa, **4** personas fueron detenidas y más tarde por gestiones de la CNDH fueron puestas en libertad con sujeción al proceso.

Hasta junio de 1992 se habían realizado aproximadamente 90 reuniones de trabajo con dependencias y funcionarios federales, locales y municipales y con organizaciones, grupos, representantes y miembros de pueblos y comunidades indígenas.

Se publicaron dos obras: *Memoria Mixe* en el estado de Oaxaca, en la colección *Folletos* de la CNDH y el *Informe sobre el Programa de la Sierra Norte de Puebla*, además de tres artículos en la *Revista Ojarasca*.

¹⁹³ Recomendaciones 78/91, 84/91, 103/91, 52/92, 77/92, 83/92 y 90/92. Tomado de *idem*.

D. Programa sobre Agravios a Periodistas

En la *primera fase* de este programa, la CNDH atendió 55 casos de agravio a periodistas, de los cuales 39 se concluyeron de la siguiente manera:

Por existir *sentencia definitiva*, 15 casos; pasaron al Programa General de Quejas, 8 casos; se trató de un asunto jurisdiccional de fondo, 4 casos; no existió responsabilidad, 3 casos; no hubo elementos suficientes, 2 casos; no hubo denuncia, 2 casos; por desagregación, 2 casos; por falta de interés del quejoso, 1 caso y resuelto durante el proceso, 1 caso.

En la *segunda fase* fueron atendidos los 16 expedientes restantes, la CNDH emitió 15 recomendaciones al respecto

PROGRAMA DE AGRAVIOS A PERIODISTAS

Actividades	Número
a) Casos	55
b) Concluidos por:	39
---Sentencia definitiva	15
---Programa General de Quejas	8
---Asunto jurisdiccional	4
---No responsabilidad	3
---Falta de elementos	2
---Sin denuncia	2
---Desagregación	2
---Desinterés del quejoso	1
---Acumulación	1
---Resuelto en proceso	1
c) Recomendaciones	15
d) Pendientes	1

Se llevaron a cabo reuniones de trabajo con representantes de la Unión de Periodistas Democráticos, organización que promovió la queja por violación a los derechos humanos de 54 periodistas, a fin de elaborar la metodología y escala de periodistas.

Una vez que se analizaron los expedientes mencionados, se descontaron dos por no referirse a periodistas sino a personas que laboraban como personal de vigilancia de un periódico. En otros dos casos se encontró que jamás había

¹⁹⁴ El documento correspondiente se publicó en la *Gaceta* de la Comisión Nacional de enero de 1992.

sido presentada la denuncia correspondiente, por lo que también fueron descontados del número inicial.

De los 50 expedientes restantes, ocho se encontraron concluidos, por lo que el número de agraviados se redujo a 42. En cada uno de estos casos se giró la solicitud de información a las autoridades judiciales competentes así como a todas aquellas instancias relacionadas con el asunto. Sin embargo, hasta el momento del fin de este primer periodo de la Comisión, se habían recibido 8 respuestas únicamente, hecho que causó gran preocupación.

Del análisis de los expedientes se desprende la siguiente tipología:

- a) Un expediente corresponde a un periodista desaparecido.
- b) Treinta y cinco expedientes corresponden a periodistas asesinados entre 1983 y 1989.
- c) Un expediente corresponde a un periodista secuestrado.
- d) Los restantes casos obedecen fundamentalmente a delitos de lesiones y amenazas.¹⁹⁵

E. Programa sobre Presuntos Desaparecidos

Este Programa comenzó a funcionar a partir del 19 de septiembre de 1990 al formarse el grupo interinstitucional CNDH-PGR, formado por investigadores de la CNDH, agentes del Ministerio Público Federal y agentes de la Policía Judicial Federal.

El grupo quedó constituido por 14 elementos de la PGR y 5 miembros de la CNDH. Este Programa es el único caso en que la Comisión solicitó apoyo para sus investigaciones, en virtud de las dificultades inherentes al problema y de la antigüedad de la mayoría de los casos.

En el primer semestre de actividades de la Comisión, diversas asociaciones mexicanas a favor de los derechos humanos presentaron listas que

¹⁹⁵ *Primer informe semestral...*, op. cit.

incluían desde 550 hombres hasta 604. La mayoría de ellos, supuestos desaparecidos en las décadas de los sesenta y setenta. Del periodo 1989-1990, la lista fue de 12 presuntas desapariciones y una (la de Sergio Machi) fue esclarecida.

La lista del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la ONU, fue de 217 personas, de las cuales 4 casos fueron aclarados.

Por su parte, el mencionado grupo de trabajo inició, de manera paralela, dos clases de acciones: la actualización, revisión y enriquecimiento de los expedientes con que se contaba, algunos de los cuales contenían información totalmente insuficiente, por un lado, y por el otro, la investigación de campo particularizada de un programa piloto respecto de 24 casos, agrupados de la siguiente manera:

14 casos de Chihuahua; 4 casos de Jalisco; 2 casos en el Distrito Federal; 1 caso en Morelos; 1 caso en Baja California; 1 caso en Chiapas; 1 caso en el Estado de México.

De los 24 casos de referencia se obtuvieron resultados en cinco:

4 en Jalisco, en donde se localizó a esos supuestos desaparecidos, vivos y en total libertad.

Hasta junio de 1992 se resolvieron 48 casos de presuntos desaparecidos:

32 personas se encontraron vivas; 11 cadáveres encontrados; en 5 casos los familiares se desistieron de la queja o no se encontraron familiares, vecinos o testigos que la ratificaran y mostraran evidencias de que el presunto desaparecido efectivamente hubiera sido vecino del lugar, fuera conocido y hubiera desaparecido.

Como producto de las investigaciones en este programa, se emitieron 9 recomendaciones.¹⁹⁶

F. Programa sobre el Sistema Penitenciario del País

En dicho Programa se realizaron, en su primera etapa, 200 visitas y supervisiones a diferentes centros de reclusión en toda la República. En la segunda etapa del Programa se emitieron 55 recomendaciones como producto de estas visitas y supervisiones, para un total de 61 recomendaciones a distintas autoridades.

Actividades	Primer semestre	Segundo semestre	Tercer semestre	Cuarto semestre	Total
Visitas a centros penitenciarios	2	10	85	97	200
Recomendaciones omitidas	2	6	11	42	61

Por otro lado, se realizaron diferentes estudios sobre la situación penitenciaria nacional; modelos de reglamento, diagnósticos especiales y globales; publicaciones de difusión y divulgación, y trípticos sobre los derechos de los reclusos y sus familiares, mismos que se incluyen en el Programa de Publicaciones.

G. Programa Interinstitucional de Apoyo a Internos para la Obtención de Beneficios de Libertad Anticipada

En este rubro se realizaron actividades tendientes a obtener la preliberación, libertad preparatoria y remisión parcial de la pena de aquellos cuyo encarcelamiento es innecesario en virtud de su poca peligrosidad, estado de salud, senilidad y tipo de delito cometido.

Por otro lado, en colaboración con las autoridades responsables del Programa Nacional de Solidaridad Penitenciaria, en el cual la CNDH participó junto con la Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General de la República, El Instituto Nacional Indigenista y las autoridades de las entidades federativas, se obtuvo respuesta positiva de preliberación de 1,725 ancianos, enfermos y otros

¹⁹⁶ Datos tomados de *Síntesis de 2 años de trabajo. Junio 1990-junio 1992*, México, CNDH, 1992, 33 pp. y *Dos años y medio en cifras. Junio 1990-noviembre 1992*, México, CNDH, 41 pp.

presos cuya situación permitió el alcance de beneficios de libertad y de acuerdo con los requisitos que conforme a la ley debieron cumplir.

H. Programa de Defensa de la Niñez

Desde que la CNDH fue creada participó en la promoción y defensa de los derechos humanos de la niñez mexicana, realizó diferentes estudios como fueron: el *Directorio Anotado de Organizaciones Dedicadas a la Atención de la Niñez* en el Distrito Federal, mismo que facilitó la localización de las instituciones dedicadas a la atención del niño, incluso facilitó su utilización para los menores, quienes en la mayoría de los casos no saben a quién dirigirse cuando sufren alguna violación a sus derechos.

La Comisión elaboró también el *Antoyecto de Reforma a la Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores* en el Distrito Federal; el *Estudio sobre Maltrato y Abuso Sexual del Menor*, y la *Cartilla Informativa sobre Derechos del Niño*.

Por otro lado, la Comisión contribuyó al desarrollo artístico de los niños con la realización del *Concurso de dibujo y cartel* entre alumnos de primaria y secundaria, el cual tuvo varios temas como: "*Conoce tus derechos y dibújalos*"; el "*Encuentro de los niños*" sobre derechos humanos; también llevó a cabo la obra infantil "*Águila con tus derechos*", y la realización de un programa de vídeo especial sobre los derechos del niño.

Todo ello con el objetivo de enterar al niño de los derechos con que cuenta, y darle apoyo y confianza para denunciar a quienes afecten tales derechos.

I. Programa de Derechos Humanos de los Trabajadores Migratorios

En cuanto a esta materia, se publicó el informe sobre la *Violación de los Derechos Humanos de los Trabajadores Migratorios en ambos lados de la frontera*; el folleto *Los derechos humanos de los trabajadores migratorios*, y la *cartilla plastificada* que incluía una síntesis de los dos anteriores documentos. El

informe reveló que una gran cantidad de los trabajadores migratorios, con frecuencia, eran víctimas de abuso de poder por parte de los agentes migratorios y policías de ambos lados de la frontera, lo cual preocupó seriamente a la CNDH, cuyo mandato incluyó no sólo la defensa y protección de los derechos de los nacionales y extranjeros en el territorio mexicano, sino también de quienes siendo nacionales se encontraban en territorio extranjero.

J. Programa de Derechos Humanos, Ecología y Salud

Para junio de 1992, la CNDH había realizado la investigación de diversas violaciones al derecho a la salud de individuos, familias y comunidades por efecto de alteraciones del ambiente, negligencia profesional e incompetencia médica. Para ello, en el primer rubro se emitieron 6 recomendaciones y en los dos últimos se realizaron 50 dictámenes técnicos y de opinión médica.

También se llevó a cabo un estudio sobre la intervención médica en la violación de los derechos humanos, mismo que partió del análisis de las 269 recomendaciones que había emitido la CNDH.

Durante ese periodo (dos años y medio de labores) la CNDH patrocinó y organizó distintos eventos sobre salud y derechos humanos en las áreas de ética profesional, biotecnología, trasplantes de órganos, seguridad social, todas ellas relacionadas con la defensa de los derechos humanos de los pacientes y la población general.

K) Programa de Propuestas para Posibles Reformas Legislativas

Debido a que en el país, desde hace varios años, había existido la inquietud en cuanto a prácticas de tortura y confesiones obligadas a los detenidos, la Comisión, preocupada por perfeccionar garantías en la etapa de la averiguación previa y del procedimiento penal, así como de reforzar esas garantías cuando el inculcado fuera indígena, recogió las propuestas e inquietudes de diversos colegios, barras y asociaciones de abogados, estudios de maestros de escuelas y facultades de derecho, de asociaciones no

gubernamentales de derechos humanos y de diversos miembros del Poder Judicial de la Federación. Invitó a varias de esas personas a formar un grupo de trabajo que redactara un anteproyecto que recogiera tales estudios, mismos que posteriormente se sometieron al análisis y examen de muy distinguidos juristas. De esta manera, se presentó un documento a la consideración del Consejo de la Comisión Nacional, que contenía reformas diversas que fueron aceptadas por el presidente de la República.¹⁹⁷

El antecedente de ese Programa fue el documento presentado a la consideración del Consejo de la CNDH. Los temas tratados en tales **propuestas para reformas legislativas** fueron los siguientes:

Primer semestre

- a) Ampliación de los beneficios de la libertad provisional para quienes con justicia la merecieran y no implicara su beneficio un peligro social.
- b) El regreso al original sentido de la Constitución de 1917 de que las policías judiciales tenían que estar subordinadas a los Ministerios Públicos.
- c) Que las confesiones sólo tuvieran valor probatorio si eran hechas ante el Ministerio Público o el juez, en presencia de un defensor o persona de su confianza.
- d) Medidas para evitar la incomunicación y la extorsión a los detenidos.
- e) El derecho de los indígenas, que no hablaran o entendieran suficientemente el idioma español, a tener un traductor.
- f) Mejores fórmulas legales que permitieran un trato más justo en los procedimientos penales para los grupos étnicos marginados de la cultura media nacional, por ello se impuso al juzgador la obligación de allegarse todos los elementos para conocer y valorar la personalidad y circunstancias de los sujetos y actores involucrados en la comisión de un delito, cuando éstos pertenecieran a grupos étnicos.
- g) La mayor precisión terminológica, concreta y clara en todo lo relacionado a las órdenes de cateo.

¹⁹⁷ *Primer informe semestral...*, *op. cit.*

- h) La presunción de que en los casos de exceso en la detención en los términos que señala nuestra Constitución Política, se presumiera que la persona estuvo incomunicada y, en consecuencia, se produjera la invalidez de las declaraciones así obtenidas.
- i) El regreso al principio constitucional del sistema de prueba libre en el procedimiento penal.
- j) La determinación de que el Ministerio Público pudiera solicitar el sobreseimiento, pero era únicamente el juez de la causa el que estaría facultado para decretar si éste procedía o no, de acuerdo con las pruebas que se presentaran.
- k) La prohibición de que el sobreseimiento pudiera solicitarse en segunda Instancia.
- l) Para que la Comisión pudiera cumplir mejor con las funciones que tenía señaladas en su decreto de creación, se le otorgó base legislativa para que solicitara informes y documentos a las autoridades y a los servidores públicos, y la correlativa obligación de éstos de proporcionárselos.¹⁹⁸

En cuanto a proyectos de artículos relativos a los indígenas y a las etnias fueron redactados conjuntamente con el Instituto Nacional Indigenista.

El proyecto de iniciativa presidencial para reformar diversos artículos del Código Federal de Procedimientos Penales, del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aceptó los estudios y el material de trabajo que la Comisión Nacional había presentado al primer magistrado de la nación.

En el segundo semestre de labores no se presentaron propuestas para reformas legislativas.

¹⁹⁸ *Idem.*

Tercer semestre

En este periodo semestral se presentó un Programa de Estudios Legislativos, bastante extenso que a continuación se detalla.

El 16 de octubre se entregaron al presidente de la República los anteproyectos de:

- A) Una nueva Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura, reglamentaria de los artículos 20 y 22 constitucionales. Éstos fueron los aspectos más sobresalientes:
 - a) Se incorporaron las reformas recientes hasta ese momento a los códigos procesales en virtud de las cuales la confesión sólo era válida si se rendía ante el Ministerio Público o el juez de la causa y en presencia del defensor o una persona de confianza del declarante y, en su caso, de un traductor.
 - b) Se consagró el principio de la invalidez de las pruebas obtenidas por medios ilícitos.
 - c) Se aumentó la punibilidad, ajustándola a la gravedad de la conducta delictiva.
 - d) Se establecieron criterios para el pago de la reparación del daño.

- B) Anteproyecto de la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cuyos elementos principales son:
 - a) Se dio carácter a la Comisión Nacional de organismo público descentralizado, autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios.
 - b) Se estableció la participación del Senado de la República en el nombramiento del presidente y de los consejeros de la Comisión Nacional.
 - c) Se diseñaron diversas garantías para la autonomía del trabajo de los principales servidores públicos de la Comisión Nacional.

- d) Se precisaron todos los aspectos de los procedimientos que se debían de llevar a cabo, bajo los principios de inmediatez e informalidad.
- e) Se dotó de atribuciones en todo lo relativo a esos procedimientos para que pudiera realmente cumplir con sus funciones.

C) Anteproyecto de reformas al Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, cuyos puntos fundamentales fueron:

- a) Se consideró que, del universo de las conductas antisociales, sólo debían sancionarse penalmente aquellas que realmente fueran graves, y que el derecho penal debía ser empleado como último recurso ahí donde no bastaran las normas del derecho civil o las del administrativo.
- b) Se despenalizaron algunas conductas que hasta ese momento eran sancionadas con pena de prisión las cuales, dadas su escasa gravedad y la circunstancia de que no lesionan ningún bien jurídico de importancia, no debían considerarse delictivas sino, a lo más, como faltas administrativas, tales como las figuras de vagancia y malvivencia y las violaciones a los reglamentos de tránsito.
- c) Se propuso en algunos delitos que hasta ese momento se perseguían de oficio, pasaran a ser de querrela necesaria, a fin de que procediera el perdón del ofendido. Se trató de hipótesis en las que el afán comunitario de justicia no implicara la exigencia de prisión, siempre y cuando se reparara el daño satisfactoriamente. Estos casos son el de la apertura y la intercepción de comunicación escrita, las amenazas, el abandono de atropellado, las lesiones leves y los delitos patrimoniales –salvo el robo, el despojo realizado por grupos de más de 5 personas y el despojo reiterado--.
- d) Se aumentaron a 35 los casos en que el juez podía optar por una sanción no privativa de libertad.

- e) Se fijó, como criterio que había de seguir el juez para imponer la pena de prisión, que ello fuera ineludible a los fines de justicia, prevención general y prevención especial.
- f) Se incrementaron las hipótesis en las cuales, por motivos humanitarios, el juez podía prescindir de la pena privativa o restrictiva de libertad. Al supuesto ya previsto de que el sujeto activo hubiese sufrido consecuencias graves en su persona, se agregaron los de senilidad y precario estado de salud.¹⁹⁹

Es importante señalar que las anteriores reformas se inspiraron en los planteamientos de la doctrina penal contemporánea que consistían en que la pena privativa de libertad debía ser para quienes realmente la merecieran; que para diversos delitos leves y cuyos autores no presentaran peligrosidad social alguna o de escasa importancia, las sanciones a los ilícitos cometidos debían ser personas diferentes a la privación de la libertad.

En estos aspectos la Comisión fue muy cuidadosa y escrupulosa, pues ninguna de las reformas que propuso implicaban algún peligro para la sociedad; al contrario, perseguía una sociedad más justa donde la pena fuera proporcional al delito cometido; que ninguna persona fuera privada de su libertad si no se había hecho, con sus infracciones, acreedora a ello.

D) Anteproyecto de reformas al Código Federal de Procedimientos Penales y al del Distrito Federal en el que:

- a) Se introdujeron nuevas modalidades de garantías para el otorgar la, como fueron: el pago diferido de la caución, a plazos, o mediante prenda o hipoteca.
- b) Se incrementó el ámbito de posibilidades de libertad provisional bajo protesta.²⁰⁰

¹⁹⁹ Tercer informe semestral..., op. cit.

²⁰⁰ Idem.

Con ello se pretendió combatir una injusticia social, es decir: que personas inculpadas por el mismo delito, unas permanecieran en prisión porque no podían pagar la garantía económica y otras permanecieran fuera de ella porque sí podían hacerlo. La Comisión tomó en cuenta el grave problema que significaba el hecho de que más de la mitad de los internos no eran aún sentenciados y consideró, además, que la prisión preventiva debía reservarse a los inculcados por delitos que atacaran gravemente a los bienes jurídicos más importantes. De no tratarse de estos casos, la prisión preventiva era injusta, pues se sufría sin previa condena judicial, y claramente era, en esos casos, innecesaria.

E) Anteproyecto de reformas a la Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores en el Distrito Federal en el que se otorga a los menores plenas garantías procesales, para lo cual se propusieron, entre otras, las siguientes medidas:

- a) Se introdujera un sistema totalmente apegado a los principios de legalidad y de proporcionalidad, para que la imposición de medidas coactivas sólo procediera para las conductas prohibidas explícitamente y su intensidad y duración guardara relación específica con la gravedad de la conducta sancionada.
- b) Se limitó la posibilidad de privación de libertad a los menores únicamente a aquellos supuestos de conductas antisociales de extrema gravedad.
- c) Se estableció el ámbito de aplicación subjetiva de la Ley en el límite cronológico mínimo, tomando en cuenta que antes de los 10 años no era frecuente ni probable que un menor realizara conductas gravemente antisociales.

Todas las propuestas anteriores perseguían la finalidad de mejorar la protección y defensa de los derechos humanos. Los cambios legales, desde

luego, no modificaron la realidad de la noche a la mañana pero si fueron un instrumento muy útil para el cambio social y el de las mentalidades. La CNDH creía en el valor del derecho, el que realmente tenía, y no como una panacea que todo remedia. La lucha por los derechos humanos tiene múltiples facetas y hay que atacarlas todas, si se quiere realmente triunfar, pero la jurídica es, sin duda, muy importante --ese era el propósito de la CNDH--, por ello se ha dedicado a formular propuestas legislativas y desde junio de 1991 a preparar, discutir y afinar esos anteproyectos.

F) Proyecto Modelo de Ley de Defensoría de Oficio del Fuero Común

- a) La Institución de la Defensoría de Oficio del Fuero Común debía tener como finalidad la de proporcionar, obligatoria y gratuitamente, los servicios jurídicos de defensa, patrocinio y asesoría en materia penal y en los asuntos no penales que señalara el Reglamento correspondiente.
- b) Para mantener el adecuado funcionamiento de la institución de referencia, ésta contaría con un Consejo de Colaboración, órgano asesor, que estaría encabezado por un director general, y dentro de su seno deberían tener cabida, un representante de las áreas de derecho de las instituciones de educación superior, un representante de los organismos de abogados y un representante de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos.
- c) Con el objeto de garantizar la calidad de los defensores de oficio, debería elaborarse anualmente un Plan de Capacitación y Estimulo. Cuando las necesidades del servicio lo requirieran, y para la eficaz atención de los asuntos de su competencia, la Dirección General podría contratar como defensores de oficio a abogados particulares de reconocida probidad, capacidad y experiencia que se encontraran ejerciendo libremente la profesión. Dicha contratación se sujetaría a las reglas predeterminadas y contaría con estímulos fiscales.²⁰¹

²⁰¹ *Idem.*

Este proyecto fue un modelo de defensorías de oficio del fuero común, a fin de superar muchas de las limitaciones con que funcionaba dicha Institución en el país. Se revisó la legislación aplicable en diversos estados de la República y en el Distrito Federal; se analizó cómo operaban las defensorías de oficio en otros países y se realizó un trabajo de campo con el fin de identificar los problemas y obstáculos que en la práctica afrontaban dichas defensorías.

El proyecto modelo se presentó a la opinión pública el 11 de noviembre de 1991 y fue enviado a todos los gobernadores de los estados y al jefe del entonces Departamento del Distrito Federal. Este trabajo se hizo con un mínimo de cooperación y cada una de tales entidades podría, si lo deseaba, hacer suyo, adecuándolo, modificándolo o enriqueciéndolo. La Comisión consideró indispensable que se pusieran en práctica en todo el país esas medidas legislativas y otras similares a fin de que la garantía a la defensa en las averiguaciones previas y en los procesos penales y no penales, se cumplieran los términos establecidos en la Constitución general de la República.

Cuarto Semestre

Durante el cuarto semestre de labores se elaboró un reglamento tipo de establecimientos penales que atendía a lo dispuesto en la Constitución y en las demás normas aplicables, nacionales o internacionales en el que se establecieron:

- A) Reglas claras en cuanto a actos indebidos y sancionados.
- B) Se mencionaron expresamente el deber de respeto a los derechos humanos.
- C) Se precisaron las formas de aplicación del tratamiento de manera que todas sus partes favorecieran la rehabilitación social.

El modelo se propuso a los gobernadores de los estados y al jefe del Departamento del Distrito Federal (hoy Gobierno del Distrito Federal).

D) Se diseñó un modelo de manual de organización y funcionamiento de los Consejos Técnicos Interdisciplinarios. Se promovió su adopción en las entidades federativas a fin de alentar la integración de dichos consejos ahí donde no los hay, y donde existían, servirlos de apoyo en el desempeño de sus labores. Para ello se realizó una revisión de las normas estatales y del Censo Nacional Penitenciario 1991 que, junto con las visitas penitenciarias, permitió percibir que había graves deficiencias en la materia.

Así mismo, la CNDH contó, además de los ya señalados, con los siguientes programas: de información el libro de texto gratuito; de relaciones internacionales; de relaciones con organismos nacionales; de eventos académicos; de documentación y biblioteca y de divulgación.

Además, se creó la *Gaceta*, órgano oficial de difusión de las actividades de la CNDH y en la cual se publican completas todas las recomendaciones, con el fin de mantener informada a la sociedad acerca de la situación que guardan las quejas recibidas. Su publicación es mensual.

4. *Análisis y opinión personal*

A) La CNDH, como era de esperarse, sobre todo en los primeros seis meses de actividades, escuchó diversas objeciones al marco jurídico que la regía. Sin embargo, **Jorge Carplzo**, su presidente, defendió la idea de que la única que podía juzgar o no su efectividad era la sociedad civil.

B) Se informó que la mayoría de las quejas que se presentaron eran en contra de la Policía Judicial Federal, especialmente en su sección de antinarcóticos. Así, las primeras recomendaciones (sobre todo en el primer semestre de actividades) fueron dirigidas a la Procuraduría General de la República.

C) Hubo comentarios de algunas personas, de buena fe, que manifestaron su inquietud de que la delincuencia pudiera aumentar si la Comisión Nacional se dedicaba a defender delincuentes, y que éstos pudieran lograr impunidad recurriendo a la Comisión.

D) La Comisión estuvo integrada por importantes personalidades, que al lado de su presidente, Jorge Carpizo, realizaron brillantemente la tarea que se les encomendó. Tal fue el caso de Jorge Madrazo, quien años más tarde desempeñó el cargo de *presidente*; Héctor Aguilar Camín, César Sepúlveda, Carlos Fuentes, Carlos Escandón Domínguez, Javier Gil Castañeda, Óscar González, Carlos Payán Vélver, Rodolfo Stavenhagen, Guillermo Bonfil Batalla, Salvador Valencia Carmona, Juan Casillas García de León, Arturo Warman Gryj; todos ellos *integrantes del Consejo*, mismo que llevó a cabo 31 sesiones ordinarias y 10 extraordinarias, un número bastante considerable, si tomamos en cuenta que la Comisión aun se encontraba en una etapa de experimentación. El total de horas sesionadas fue de 241, durante las cuales se emitieron tesis, acuerdos, declaraciones y comunicados; Luis Ortiz Monasterio, como *secretario del Consejo* y sustituido después por Luis Raúl González Pérez; Rosario Green como *secretaria ejecutiva* y Fernando de la Mora Bermejillo, Amparo C. González, Jacobo Casillas Mármol, Braulio Ramírez Reynoso y Alfredo Otamendi Monsalve, quienes ocuparon las distintas *direcciones*.

E) El número de quejas recibidas durante los 5 semestres fue de **15,644**, de las cuales se concluyeron **11,785**, quedando pendientes solo **3,859**, lo que sin duda representó un resultado muy satisfactorio para los objetivos planteados al inicio de gestión de la Comisión. De éstas, **5,725** fueron resueltas durante su tramitación y en algunos casos se dio orientación al quejoso; **4,597** no fueron tramitadas por considerarse fuera de la competencia de la Comisión y sin posibilidades para orientar al quejoso; **633** no concluyeron su tramitación debido a la falta de interés por parte del quejoso. **344** concluyeron con recomendaciones deducidas de expedientes de queja; **175** por desistimiento del quejoso; **174** por

emisión de documentos de no responsabilidad de la autoridad deducidos de expedientes de queja y **137** por acumulación de expedientes.

Las causas que predominaron en la presentación de quejas fueron: *detención arbitraria, tortura, abuso de autoridad, falsa acusación, vicios en el procedimiento, denegación de justicia, violación a los derechos de los reclusos, dilación en la procuración de justicia y dilación en el proceso jurisdiccional*, entre otras. Y las que se presentaron en menor número fueron: *incumplimiento de sentencia o laudo, traslado penitenciario, denegación de atención médica, tráfico de influencias, extorsión, delitos cometidos contra la administración de justicia y allanamiento de morada*. Se emitieron **412** recomendaciones respecto de las quejas recibidas originadas por asuntos penitenciaros, en primer lugar y en lugares subsecuentes por deficiencias en la integración de la averiguación previa, aprehensiones o detenciones ilegales, hechos de tortura, incumplimiento o privación ilegal de libertad, agravios a periodistas, entre otros.

El resultado obtenido de éstas fue: **8** recomendaciones no aceptadas, **160** aceptadas con pruebas de cumplimiento total, **228** aceptadas con pruebas de cumplimiento parcial, **5** aceptadas sin pruebas de cumplimiento, **1** con cumplimiento insatisfactorio, **10** en tiempo de ser contestadas, **10** aceptadas en tiempo para presentar pruebas y **1** con término vencido para ser contestadas. También se emitieron **177** acuerdos de no responsabilidad por no haber violación a derechos humanos; **3,969** resultados obtenidos por amigable composición. Por otro lado, también se brindó orientación a quienes, sin presentar queja, la necesitaban. Las sanciones impuestas a servidores públicos por las recomendaciones y amigable composición emitidas por la Comisión fueron **723**, de las cuales **308** se debieron al ejercicio de acción penal, **141** inicio de averiguación previa, **73** a destitución, **139** a suspensión, **52** amonestación o apercibimiento, **8** a inhabilitación para el cargo y **2** a multa. Los servidores públicos más sancionados fueron **318** del ámbito federal **390** del estatal y **15** del municipal, que suman un total de **458** recomendaciones y **265** resultados por amigable composición.

F) Otro acierto importante de la Comisión fue el desarrollo de programas que, en algunos casos, no sólo alcanzaron la meta propuesta al inicio de su creación, sino que la rebasaron. Los resultados fueron los siguientes: uno de los programas establecidos fue el de *Agravios a Periodistas*, que resolvió 154 casos, otro fue el programa del *Sistema Penitenciario Nacional*, gracias al cual se atendieron 3,388 casos por violaciones a derechos humanos en las preliberaciones, traslados penitenciarios, derechos de los reclusos, o solicitud de atención médica. Problemas que durante este periodo fueron investigados, lográndose así, en el caso de las preliberaciones, una respuesta por parte de la autoridad, comprometiéndose a revisar el caso, señalar la fecha del probable beneficio o especificar los motivos por los que no se concedería. Con respecto a los traslados penitenciarios, que la autoridad los llevara a cabo sólo si los cupos lo permitían.

Por cuanto hace a las violaciones de los derechos de los reclusos, las autoridades presentaron resultados que permitieron considerar que tales violaciones habían cesado o que no hubo dicha violación y, en los casos que ameritaron recomendación ésta fue emitida.

También se logró que los reclusos contaran con el servicio médico, que en algunas ocasiones no había sido proporcionado oportunamente o peor aún, no había sido proporcionado.

Asimismo, los problemas de los *indígenas* también fueron recibidos por la Comisión, la cual puso mayor atención a los casos de la zona *mixte* en el estado de Oaxaca, la situación de los derechos humanos en la *Sierra Norte de Puebla* y el asunto de las expulsiones en las comunidades indígenas de los *Altos de Chiapas*.

G) Por otro lado, uno de los proyectos, a mi consideración, más significativos realizados por la Comisión fue el *Programa de Precedentes*, que a pesar de no contar con un equipo de cómputo tan eficiente como el que actualmente tiene, logró automatizar la información, creando un banco de datos

que permitió organizar y mantener al día tal información con la pretensión de que sirviera como una especie de *Jurisprudencia automatizada*.

Se capturaron y dieron de alta las recomendaciones emitidas por la Comisión, clasificándolas, según los hechos, evidencias, situación jurídica y observaciones. Así como también, las respuestas que se iban obteniendo por parte de las autoridades para darle seguimiento a cada caso en específico, que obviamente fue perfeccionándose con el paso del tiempo, a tal grado que se implementó un nuevo programa llamado *Seguimiento de Recomendaciones*, el cual permitió actualizar permanentemente todo lo relativo al cumplimiento de las recomendaciones, incluyendo una nueva variable para definir el *grado de cumplimiento* de cada una de ellas de manera específica. Ésto junto con el ya existente *EXPEQ* (expediente de quejas), compuesto por varios programas que permiten recuperar toda la información (número de expediente, nombre del quejoso y del agraviado, autoridad responsable, entidad federativa y naturaleza de la queja), optimizaron de manera importante el manejo de información.

H) Además de los programas ya mencionados, la Comisión procuró resolver problemas de mayor reclamo por la sociedad, como fue el caso de los *presuntos desaparecidos*, para el que creó un programa en el que participaron investigadores de la propia Comisión, agentes del Ministerio Público Federal y agentes de la Policía Judicial Federal. Los avances de tal programa fueron impresionantes, pues a junio de 1992 se habían resuelto 48 casos de personas que habían desaparecido. De ellas 32 se encontraron vivas; de 11 se recuperaron sus cadáveres y sólo en 5 casos los familiares se desistieron de la queja o no se encontraron familiares o testigos que pudieran identificar el cadáver. Sin duda, el resultado fue muy bueno.

I) También se pensó en la *niñez*, pues se creó un *programa de defensa* que les permitió conocer sus derechos, se hizo un directorio donde pudieran conocer cuáles son las organizaciones dedicadas a la atención de la niñez en el Distrito Federal ya que, en la mayoría de los casos, cuando sufren maltrato no

saben a quien dirigirse. Por otro lado, también pensando en los niños que se encuentran recluidos en los Consejos Tutelares, se elaboró el *Anteproyecto de Reforma a la Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores en el Distrito Federal* y un estudio sobre *Maltrato y Abuso Sexual del Menor*, así como también la *Cartilla Informativa sobre Derechos del Niño*. Pero, no sólo presentó lo anterior, sino que también organizó un concurso de dibujo y cartel para que los niños de primaria y secundaria participaran con el tema *Conoce tus derechos y dibújalos*, entre otros temas.

Todo ello con el fin de que supieran que tienen quién les apoye para darte confianza a denunciar a quienes afecten sus derechos. Situación que también considero contribuyó al desarrollo positivo de las actividades de la Comisión.

J) Se puso especial atención al problema de los trabajadores migratorios. Para ello presentó la *Cartilla plastificada* que informa sobre las violaciones a derechos humanos de los trabajadores en ambos lados de la frontera.

K) En ecología y salud, se tomó conciencia de las alteraciones al ambiente, negligencia profesional e incompetencia médica que pudieran violentar el derecho a la salud de individuos, familias y comunidades. En este aspecto la Comisión, además de emitir recomendaciones, realizó dictámenes técnicos y de opinión médica. Así, también, patrocinó y organizó diferentes eventos sobre salud y derechos humanos.

L) De gran importancia resultó la elaboración de propuestas para reformas legislativas, pues algunas de ellas no sólo fueron importantes sino que resultaron necesarias con el paso de los años, como es el caso de la petición que se formuló sobre el nombramiento del presidente de la Comisión, pues se consideró que en dicho nombramiento debería de participar el Senado de la República, petición que ha sido cumplida hasta el 2001, así como también la transformación de la Comisión en organismo público descentralizado, autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Ambas propuestas fueron aceptadas, la primera por

considerar que el Poder Ejecutivo no debería de interferir en el nombramiento del presidente de la Comisión, para evitar preferencias partidistas, entre otras cosas, y en el segundo caso, por considerar a la Comisión autónoma en su desempeño.

Hoy en día es un organismo con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, ya no es un organismo descentralizado.

También se presentaron anteproyectos sobre una *Nueva Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura*, de reformas al *Código Penal del Distrito Federal y Federal* de reformas a la *Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores en el Distrito Federal*, otro muy importante fue el *Proyecto de un modelo para la Ley de Defensoría de Oficio del Fuero Común*.

Y con el ánimo de lograr un puente de comunicación con la sociedad, se creó la Gaceta de la CNDH, misma que publica mensualmente, de manera oficial, las recomendaciones completas omitidas por la Comisión. De esta forma, se logra la difusión de actividades más recientes.

Todo lo anterior no hubiera sido posible sin la participación de quienes laboraron en la Comisión, pues para ello se contó con personalidades realmente destacadas en materia de derechos humanos. Sin embargo, no es posible cumplir con todas aquellas metas propuestas al inicio de cada periodo en la Comisión, ya que, siempre se presentarán nuevos obstáculos. En el caso de este primer periodo, los resultados obtenidos demostraron a todas luces que la creación de tal organismo fue totalmente acertada, pues la sociedad para la que surgió respondió mejor de lo esperado. El primer Consejo con el que inició sus actividades fue fundamental para el crecimiento de sus logros, y qué decir de su presidente, Jorge Carpizo, quien siempre buscó la manera de mejorar paso a paso las deficiencias tan criticadas por aquellos que se mostraron inconformes con la aparición de la CNDH.

M) Quizá pudiera decirse que al principio la Comisión no resultó del todo confiable, pues siempre se criticó la entrada de quienes posteriormente desempeñaron el cargo de procurador, pero eso no es tan importante, es decir,

no, si revisamos con detenimiento los informes presentados de las actividades realizadas durante su gestión y vemos que contribuyeron al fortalecimiento de la Comisión.

N) En cuanto a la presentación semestral de los informes de actividades de la Comisión, considero que fue correcta, sin embargo, debía ser uniforme, es decir, con la misma secuencia de apartados, así el lector podría haber entendido mejor su contenido, pues cada uno de los informes semestrales tiene un formato diferente al anterior. Tal vez sería correcto seguir el mismo formato para todos los informes, sobre todo ahora que son presentados anualmente.

O) Por otro lado, no fue buena idea presentar tal informe al Poder Ejecutivo únicamente, sino que también debió conocerlo el Poder Legislativo y el Poder Judicial, ya que los tres poderes tienen el derecho y la obligación de saber cuál es la situación en que se encuentran los derechos humanos y sobre todo, de estar al tanto de las autoridades que incurren en tal violación. Afortunadamente se ha subsanado dicha situación con la reforma de noviembre de 2001 y actualmente es presentado ante los tres poderes del Congreso de la Unión.

P) Tenemos también que la intervención del Ejecutivo estaba presente, lo que impedía que la Comisión actuara de manera autónoma. Esta situación también se ha visto subsanada con la reforma de 1999, significando esto el reconocimiento de madurez de la institución.

Q) La designación del presidente de la Comisión, como ya se mencionó anteriormente, a cargo del Ejecutivo, ocasionaba comentarios un tanto peyorativos, ya que, hubo quienes consideraron tal designación como un asunto meramente político y con tintes partidistas, pues era lógico que el titular del Ejecutivo designara a alguno de los militantes de su partido, aunque sus dos primeros presidentes fueron apartidistas. Posteriormente, y con toda razón, con la reforma de 1999, dicho presidente ya es nombrado por la Cámara de Senadores,

lo que abrió paso a una nueva etapa de la Comisión, pues si a ello le unimos la denominación de *organismo autónomo*, tendremos una institución con más fuerza para hacer valer sus recomendaciones, aunque ésta sólo sea moral, ya que, en la medida en que la Comisión sea más independiente al momento de emitir sus recomendaciones, así como de nombrar a su presidente, mayor credibilidad y confianza emana de tales actos.

En síntesis, yo calificaría este primer periodo, por el desempeño de quienes laboraron en la Comisión y por sus resultados como *muy bueno*.

PERIODO

**4 DE ENERO DE 1993-26 DE NOVIEMBRE DE 1996
(LIC. JORGE MADRAZO)**

II. SEGUNDO PERIODO 4 DE ENERO DE 1993-26 DE NOVIEMBRE DE 1996

El segundo periodo de actividades de la CNDH fue presidido por el licenciado **Jorge Cuéllar**, licenciado en derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM, reconocido especialista en derecho constitucional y administrativo, con una brillante trayectoria docente en la misma Universidad; coordinador de Humanidades; director del Instituto de Investigaciones Jurídicas; primer visitador general de la CNDH durante el periodo anterior inmediato de su presidencia, y procurador General de la República.

En su cuarto informe anual, el licenciado **Madrazo** explicó que "la institución del *ombudsman* ha sido caracterizada por la doctrina como una magistratura de opinión, de persuasión, de convencimiento, cuya fuerza de orden moral sustituye la calidad coactiva y el poder de *imperium* de las decisiones jurisdiccionales".²⁰² Dijo también que "la fuerza moral de los *ombudsman* no sólo se refiere a la apreciación sobre los atributos, perfiles o condiciones de quienes son sus titulares sino que surge, fundamentalmente, del respaldo que la sociedad otorga a sus acciones institucionales, así como la comprensión y seguimiento que a las mismas dan los órganos del Estado".²⁰³ Asimismo, señaló que informar con precisión, claridad y puntualidad a los gobernantes y gobernados es una obligación básica y una facultad prioritaria de todo *ombudsman*", consideró que "la información dirigida al poder público busca que las acciones recomendadas efectivamente se realicen y se cumplan".

Respecto de la sociedad opinó que "la pretensión consiste en obtener de ella la respuesta necesaria que fortalezca e impulse su magistratura moral".

²⁰² Informe anual. Mayo de 1995-mayo de 1996, México, CNDH, p. 5.

1. Directorio

La Integración del directorio era la siguiente:

Presidente

Jorgo Madrazo Cuellar

Consejo

Héctor Aguilar Camín
Juan Casillas García de León
Clementina Díaz y de Ovando
Carlos Escandón Domínguez
Guillermo Espinoza Velasco
Carlos Fuentes
Javier Gil Castañeda
Carlos Payán Valver
César Sepúlveda
Rodolfo Stavonhagen
Arturo Warman Gryj

Primer visitador

Carlos Rodríguez Morono
Luis Raúl González Pérez

Segundo visitador

Luis Raúl González Pérez
Ismael Eslava Pérez

Tercer visitador

Luis de la Barrota Solórzano
Miguel Sarro Iguiniz
Jacobo Casillas Mármol

Secretaría Ejecutiva

Graciela Rodríguez Ortega
Héctor Dávalos Martínez

Secretario Técnico del Consejo

Miguel Sarro Iguiniz
María Alma Pacheco
Jacobo Casillas Mármol

Directores generales

Quejas y Orientación

Jacobo Casillas Mármol
Enrique Guadarrama López

Administración

Juan Manuel Izábal Villicaña
Eduardo J. Vallejo Santín
Raymundo Gil Rondón

Comunicación Social

Eloy Caloca Carrasco

De la Primera Visitaduría

Enrique Rafael León Álvarez
José Luis Ramos Rivera

De la Segunda Visitaduría

Raymundo Gil Rondón
Óscar Carpizo Trueba

De la Tercera Visitaduría

Laura Salinas Boristáin
María Alma Pacheco

De la Secretaría Ejecutiva

Héctor Dávalos Martínez
Eloazar Benjamín Ruiz y Ávila

Coordinador de Seguimiento de Recomendaciones

Francisco Hernández Vázquez

Coordinador de Asesores

Walter Bollor Taboada

Coordinador de Asuntos Indígenas

Rosa Isabel Estrada

Coordinador del Programa Permanente para la Selva y los Altos de Chiapas

Elrón González Pola
Norma Paulina Montaño Navarro

Contralor Interno

Raymundo Gil Rondón
Juan Manuel Izábal Billicaña

Coordinador de Asuntos de la Mujer

Laura Salinas Boristáin

Coordinador de Presuntos Desaparecidos

Enrique Sánchez Bringas

Director de Cómputo

Luis Alberto Castillo Lanz

2. Resultados en cifras

Los detalles de los informes anuales que analizamos del periodo del licenciado Jorge Madrazo son los siguientes:

A. Consejo

SESIONES DEL CONSEJO

Periodo	Sesiones ordinarias	Sesiones extraordinarias
mayo de 1992-mayo de 1993	12	2
mayo de 1993-mayo de 1994	12	2
mayo de 1994-mayo de 1995	10	3
mayo de 1995-mayo de 1996	11	2
TOTAL	45	9

Fuente: Informes anuales de actividades de la CNDH, 1992-1996.

TEMAS ANALIZADOS POR EL CONSEJO

Pregunta: elaboré un cuadro para la siguiente información ¿sería bueno dejarlo a texto normal o en cuadro está bien? ...porque considero que se está dejando mucho espacio en blanco.

Mayo 1992-mayo 1993 ²⁰⁴	Mayo 1993-mayo 1994 ²⁰⁵	Mayo 1994-mayo 1995 ²⁰⁶	Mayo 1995-mayo 1996 ²⁰⁷
<p>-- La aprobación del programa anual de trabajo y del Reglamento Interno de la CNDH.</p> <p>-- El establecimiento del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles de la CNDH.</p> <p>-- El análisis de los informes mensuales sobre el seguimiento de las quejas.</p> <p>-- A partir de marzo, el Consejo también conoce mensualmente del estado que guarda el cumplimiento de todas las recomendaciones formuladas por la Comisión.</p>	<p>-- La aprobación del programa de trabajo del periodo en cuestión.</p> <p>-- La aprobación de los lineamientos del Subcomité Editorial de la CNDH.</p> <p>-- El análisis de los informes mensuales sobre los programas de quejas e inconformidades y seguimiento de recomendaciones.</p> <p>-- Creación del Programa de Asuntos de la mujer.</p> <p>-- Creación del Programa Permanente de la CNDH en los Altos y Solva de Chiapas, a propósito del conflicto suscitado en la región a partir del 10 de enero de 1994.</p> <p>-- El embajador Oscar González, consejero fundador de la CNDH, dejó su cargo, por motivos profesionales y fue sustituido por la doctora Clementina Díaz de Ovando.</p> <p>Después del análisis de cada caso, el Consejo adoptó los siguientes acuerdos y comunicados:</p>	<p>-- Análisis de los informes mensuales sobre el Programa General de Quejas, de inconformidades y de seguimiento de recomendaciones.</p> <p>-- Durante el ejercicio, el doctor Arturo Warman Gry concluyó su gestión y fue sustituido por Guillermo Espinoza Velasco, quien se incorporó al Consejo a partir de la sesión ordinaria del 8 de agosto de 1994.</p> <p>Después del análisis de cada caso, el Consejo expidió dos acuerdos generales:</p>	<p>-- Análisis de los informes mensuales sobre el Programa General de Quejas, de Inconformidades y de Seguimiento de recomendaciones.</p> <p>-- Durante este periodo, el doctor Sergio García Ramírez se incorporó al Consejo, tras el fallecimiento del maestro César Sepúlveda.</p> <p>-- El Consejo emitió un pronunciamiento en relación con las propuestas de reformas constitucionales y legislativas en materia de justicia penal y seguridad pública y emitió un acuerdo referido al Instituto Politécnico Nacional.</p>
<p>Después del análisis y discusión de cada caso, el Consejo adoptó los siguientes acuerdos:</p> <p>-- Con relación a la competencia de los tribunales agrarios, tanto del Superior como de los Unitarios, la intervención de la CNDH estará basada en la regla general que rige los asuntos jurisdiccionales; es decir, la Comisión podrá conocer de la violación a procedimientos o aspectos formales, pero no tendrá competencia para intervenir en aspectos de fondo.</p> <p>-- En cuanto a la competencia de la CNDH en materia</p>	<p>-- En cuanto a la tramitación de las inconformidades en el supuesto en el que la autoridad local no acepta una recomendación de los organismos estatales o local de derechos humanos, se acordó lo siguiente:</p> <p>a) La CNDH podrá formular la recomendación que</p>	<p>-- El Consejo²⁰⁷ adoptó el acuerdo mediante el cual se autorizó al presidente de la CNDH, Jorge Madrazo, para que, en virtud de haber sido designado por el presidente de la República, comisionado para la paz y la reconciliación en Chiapas, solicitara a la H Cámara de Senadores, a partir del 29 de junio de 1994, una licencia temporal por un máximo de cinco meses al cargo que había venido desempeñando.</p> <p>-- El Consejo aprobó²⁰⁸ la instalación de tres campamentos tranquilos, compuestos por visitantes adjuntos de la CNDH, en los municipios de Las Margaritas, Altamirano y Ocosingo, Chiapas, La</p>	<p>El pronunciamiento fue el siguiente</p> <p>-- En cuanto a la inseguridad pública y el incremento de la delincuencia en nuestro país se debatió que las medidas a seguir eran estas:</p> <p>a) Formular una nueva legislación</p> <p>b) Impulsar decididamente el proceso de deputación de las corporaciones policíacas del país</p> <p>c) Profundizar y extender el proceso de fortalecimiento de los poderes judiciales para que éstos, en el pleno ejercicio de su autonomía e independencia intervengan</p>

²⁰⁴ Información tomada del *Informe anual. Mayo 1992-mayo 1993*, México, CNDH, 1993, pp. 12-18.

²⁰⁵ Información tomada del *Informe anual. Mayo 1993-mayo 1994*, México, CNDH, 1994, pp. 15-19.

²⁰⁶ Información tomada del *Informe anual. Mayo 1994-mayo 1995*, México, CNDH, 1995, pp. 9-11.

²⁰⁷ Información tomada del *Informe anual. Mayo 1995-mayo 1996*, México, CNDH, 1996, pp. 9-16.

²⁰⁸ Acuerdo número 5/92.

²⁰⁹ Acuerdo número 1/93.

²¹⁰ Acuerdo número 2/93.

²¹¹ Acuerdo número 1/94.

²¹² Acuerdo número 2/94. Sesión extraordinaria del 24 de junio de 1994.

²¹³ Acuerdo número 1/95. Sesión ordinaria del 6 de marzo de 1995.

<p>ecológica:</p> <p>a) Todas las quejas ecológicas, en primera instancia, deben ser conocidas por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la cual en realidad tiene funciones de un <i>ombudsman</i> especializado en problemas ecológicos, y sus recomendaciones son actos administrativos.</p> <p>b) Las recomendaciones de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente pueden ser impugnadas ante la CNDH exclusivamente por los quejosos, toda vez que aquéllas son actos administrativos omitidos por un organismo desconcentrado dependiente de una Secretaría de Estado.</p> <p>c) En las impugnaciones, la CNDH analizará agravios, es decir, las cuestiones de carácter legal, y no las de carácter técnico, en virtud de que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente es un órgano técnico especializado, y la CNDH no contará en forma permanente con técnicos en la materia.</p> <p>d) En casos excepcionales, la CNDH, para expedir sus recomendaciones podrá examinar aspectos técnicos, requiriendo el dictamen de organismos especializados, como lo ha venido haciendo hasta la fecha.</p> <p>e) En aquellos asuntos en los que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente no actúe como <i>ombudsman</i> y viole derechos humanos, las quejas serán tramitadas por la CNDH en los términos de su ley.</p> <p style="text-align: center;">ACUERDOS</p> <p>-- En cuanto a la representación legal de la CNDH¹⁰⁰, de conformidad con el artículo 15, fracción I de su Ley, se acordó que: "corresponde al presidente de la CNDH; sin embargo, para los efectos de la formulación de denuncias penales que tenga que realizar la Institución, de conformidad con los artículos 71 de su Ley, 67 y 146 de su</p>	<p>corresponde a la autoridad local que no la haya aceptado inicialmente, la que deberá informarse sobre su aceptación y cumplimiento.</p> <p>Se emitió un comunicado ante los acontecimientos sucedidos en Chiapas que resolvió hacer lo siguiente:</p> <p>a) La existencia de históricos reclamos de bienestar y de seguridad, y la dilación para resolverlos, no autoriza la opción de la vía armada para satisfacer demandas de justicia que hoy pueden y deben encontrar soluciones políticas jurídicas.</p> <p>b) Las acciones armadas de las partes en conflicto generan atentados a los derechos humanos, en cuanto suponen suprimir la vida de las personas, eliminar su libertad, amenzar su seguridad física y jurídica, así como la de sus bienes y derechos e impedir la tutela de sus garantías, prerrogativas e intereses legítimos.</p> <p>c) Resulta indispensable prestar especial atención a la población civil que vive en las localidades de la región en conflicto y que son del todo ajenas a él, a fin de que a toda costa, los enfrentados o acciones de armas respeten sus vidas, libertades, posesiones y derechos.</p> <p>d) Asegurar la plena vigencia de los derechos humanos es la única fórmula legal, justa, adecuada y permanente para resolver el conflicto que se ha presentado.</p> <p>e) Las políticas de desarrollo que ha venido tomando la autoridad deben prolongarse, ampliarse y aguzarse hasta que efectivamente se aseguren mayores niveles de bienestar social y participación democrática para los indígenas y campesinos de la región afectada.</p> <p>d) Es indispensable que el Estado a través de sus instituciones competentes, y la sociedad civil mediante sus organizaciones representativas, reuertan</p>	<p>función de los campamentos sería la de conducir en la facilitación del regreso de los desplazados por el conflicto a sus lugares de origen, en la zona de Los Altos y la Selva de Chiapas, y que pudieran permanecer en ellos con la mayor estabilidad posible. Los integrantes de los campamentos estarían en aptitud de recibir las quejas que se les presentaran por presuntas violaciones de derechos humanos y podrían iniciar de oficio las investigaciones correspondientes. Los campamentos iniciaron sus actividades el 20 de marzo de 1995.</p>	<p>de modo que se garantice el Estado de derecho en todo momento, incluso tratándose de la delincuencia organizada.</p> <p>d) En materia de seguridad pública y persecución de los delitos, las medidas extraordinarias autorizadas por la ley son las que de manera más enfática deben quedar bajo la autoridad de los jueces.</p> <p>e) Cualquier reforma para reforzar la seguridad pública debe también estar sujeta, durante su aplicación, a la evaluación objetiva e imparcial de las diferentes organizaciones en que la sociedad se agrupa, formense partidos políticos, organismos no gubernamentales, etcétera.</p> <p>f) Es indispensable que el estatuto jurídico de las comisiones públicas de derechos humanos previstas en el artículo 102 constitucional, se revise para dotarlas de mayor autonomía e independencia y de todos los elementos técnicos, humanos y financieros que les permitan cumplir con su tarea de proteger los derechos fundamentales de los gobernados.</p> <p>g) Los derechos individuales de los gobernados sólo pueden realizarse plenamente en una sociedad en la que prevalezca la seguridad pública. La verdadera seguridad pública es la que presupone el respeto a los derechos de cada individuo.</p> <p>h) Se confía en que el debate plural, informado, tolerante y respetuoso permita al H. Congreso de la Unión alcanzar las fórmulas más apropiadas para armonizar seguridad pública y derechos humanos dentro del contexto del Estado democrático y social de derecho. En consecuencia, las normas que se expidan, incluidas las relacionadas con la delincuencia organizada, deberán ser respetuosas de los derechos humanos internacionalmente reconocidos y de los principios en que se funda el Estado democrático.</p>
---	--	--	---

<p>Reglamento Interno, el presidente de la Comisión podrá delegar esta facultad en alguno de los visitadores generales", se acordó que tal delegación de facultades se hará por escrito, para el exclusivo hecho de presentación de la denuncia penal y trámites posteriores, y en caso de ausencia del presidente de la CNDH, "se estará atento a lo dispuesto por el artículo 34 del Reglamento Interno de la propia Comisión, analizado anteriormente y que establezca que cuando el presidente de la Comisión se ausente temporalmente, podrá ser sustituido en sus funciones y representación por el primer visitador general y en su defecto, por el segundo o tercer visitadores.</p> <p>--Por otro lado, en cuanto a la preocupación generada por el hecho de que las legislaciones de algunas entidades federativas al crear los organismos locales protectores de los derechos humanos, han excluido de su competencia los actos administrativos provenientes de los respectivos poderes judiciales, o señalan que éstos no podrán ser objeto de recomendaciones, se acordó que:²⁹⁸ "de acuerdo con el apartado B del artículo 102 constitucional, se debe precisar que el Poder Judicial Federal es el único cuyos actos u omisiones no pueden ser reclamados ante los organismos públicos protectores de derechos humanos", en consecuencia "los organismos de protección a los derechos humanos de las entidades federativas tienen el mandato constitucional de conocer de quejas derivadas de los poderes judiciales, siempre y cuando las mismas no se refieran a aspectos jurisdiccionales de fondo". Así lo establece la Constitución al precisar que tales organismos conocerán de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, sin excepciones a los poderes judiciales locales, ya que</p>	<p>la lucha por la defensa de los derechos humanos.</p> <p>e) La CNDH expresa su compromiso de redoblar esfuerzos para avanzar más aceleradamente en la defensa y protección de las garantías fundamentales de los mexicanos, y particularmente de los chiapanecos, y reitera su convicción de que esta responsabilidad sólo será exitosa si se cuenta con el apoyo decidido de la sociedad.</p> <p>g) El Consejo de la CNDH hizo un llamado a todos los involucrados a fin de que no se escatimen esfuerzos e imaginación para encontrar las fórmulas que garanticen el cese de las hostilidades y, con propuestas políticas, se supere la etapa del conflicto armado iniciando una nueva era de desarrollo pacífico en la región.</p> <p>Se creó un programa permanente de trabajo en la zona de los Altos y la Selva de Chiapas²¹¹ cuya tarea consistiría en concluir las investigaciones sobre presuntas violaciones a derechos humanos que actualmente se encuentran en curso, así como recibir, investigar y resolver los casos análogos que pudieran presentarse como secuela del mencionado conflicto. Dicho programa estaría a cargo de una Coordinación General compuesta por visitadores adjuntos, médicos forense, criminólogos, personal encargado de tareas de capacitación y divulgación en materia de derechos humanos y personal de comunicación social.</p>		
--	--	--	--

<p>solamente excluyo al Poder Judicial de la Federación.</p> <p>--Finalmente, a propósito del comunicado que el procurador general de justicia del estado de Oaxaca envió a la CNDH, el 25 de febrero de 1993, por el que se informó que al intentar cumplir diversas órdenes de aprehensión, cuya ejecución contempló la recomendación 180/92 de este organismo nacional, perdieron la vida 5 personas, entre ellos 2 elementos de la Policía Judicial de Oaxaca, el Consejo de la CNDH resolvió expresar públicamente las siguientes consideraciones:²¹⁹</p> <p>n) "Es de lamentarse profundamente la pérdida de vidas humanas que ocasionó el operativo de la Policía Judicial del Estado de Oaxaca por el que se pretendió dar cumplimiento a las referidas órdenes de aprehensión.</p> <p>b) La CNDH al recomendar el cumplimiento de órdenes de aprehensión, tanto en el presente caso como en cualquier otro, está consciente de que esta tarea entraña dificultades y riesgos, pero, al propio tiempo, sostiene la necesidad de que, sin excepción alguna, se dé cumplimiento a los referidos mandatos de los jueces.</p> <p>c) Debe tenerse presente que el incumplimiento en la ejecución de las órdenes de aprehensión dictadas por los órganos jurisdiccionales, es un factor que favorece la impunidad contra la cual lucha en todo momento la CNDH".</p>			
---	--	--	--

B. Quejas

Quejas recibidas

En el periodo mayo de 1992-mayo de 1993,²¹⁴ se continuó con la tramitación de los expedientes que provenían de los ejercicios semestrales anteriores, así como con la recepción o investigación de las quejas que fueron presentadas a partir del 26 de mayo de 1992 y hasta el 25 de mayo de 1993.²¹⁵

Durante el ejercicio anual mayo de 1993-mayo de 1994, se continuó con la tramitación de los expedientes que no habían sido concluidos al cierre de los informes anteriores; igualmente, se procedió a la recepción o investigación de las quejas que fueron presentadas a partir del 26 de mayo de 1993 y hasta el 25 de mayo de 1994.²¹⁶

Finalmente, en cuanto al periodo del 26 de mayo de 1994 al 25 de mayo de 1995, continuaron los trámites de los expedientes pendientes de concluir al cierre de los informes anteriores, y se procedió a recibir o investigar las quejas presentadas en dicho periodo.²¹⁷

De igual manera, durante el ejercicio anual mayo de 1995-mayo de 1996, se siguió con el trámite de los expedientes que no habían sido concluidos al cierre de los informes anteriores y recibieron o investigaron las quejas presentadas del 26 de mayo de 1995 al 25 de mayo de 1996.²¹⁸

²¹⁴ Recuérdese que ya comentamos el desfase de fechas que existe en la presentación de los informes. El periodo de actividades presentado en cada informe no es exactamente igual al periodo en que ocupó el cargo cada presidente. Los informes son presentados por año (en el caso del doctor Carpizo mensual), pero siempre abarcan una parte del año anterior de actividades, debido, por una parte, a la interrupción, en algunos casos, del nombramiento del presidente a otro cargo, y por otra parte, al reajuste de fechas para la presentación de dichos informes, como es el caso del doctor Carpizo, como ya mencionamos, que inicialmente eran presentados mensualmente, posteriormente anual pero en meses intermedios (mayo a mayo) y finalmente, en el periodo de Mireille Rocati, de enero a diciembre.

²¹⁵ *Informe anual. Mayo de 1992-mayo de 1993*, México, CNDH, 1993, pp. 18-20.

²¹⁶ *Informe anual. Mayo de 1993-mayo de 1994*, México, CNDH, 1994, pp. 20-22.

²¹⁷ *Informe anual. Mayo de 1994-mayo de 1995*, México, CNDH, 1995, pp. 10-14.

²¹⁸ *Informe anual. Mayo de 1995-mayo de 1996*, México, CNDH, 1996, pp. 16-19.

PROGRAMA DE QUEJAS

	Al 25 de mayo de 1992	Al 25 de mayo de 1993	Al 25 de mayo de 1994	Al 25 de mayo de 1995
Quejas que se encontraban en trámite	1,952	2,281	1,374	1,104
Quejas que se encontraban pendientes de calificación por falta de información del quejoso	59	130	74	27
Subtotal	2,011	2,411	1,448	1,131
	del 26 de mayo de 1992 al 25 de mayo de 1993	del 26 de mayo de 1993 al 25 de mayo de 1994	del 26 de mayo de 1994 al 25 de mayo de 1995	del 26 de mayo de 1995 al 25 de mayo de 1996
Quejas recibidas	8,793	8,808	8,912	8,357
Total	10,804	11,215	10,360	9,488

Después del trabajo desarrollado durante cada uno de los periodos anteriormente mencionados, respecto de las quejas señaladas, ésta es la situación al término de los mismos:

	Mayo 1992-mayo 1993	Mayo 1993-mayo 1994	Mayo 1994-mayo 1995	Mayo 1995-mayo 1996	
Quejas en trámite	2,281	1,374	1,104	1,284	
Quejas pendientes de calificación por falta de información del quejoso	130	74	27	39	
Quejas concluidas	8,393	9,767	9,229	8,165	
Total	10,804	11,215	10,360	9,488	41,911

Se calificaron las quejas recibidas y, de acuerdo al Reglamento Interno de la CNDH, los resultados fueron los siguientes:

	Mayo 1992-mayo 1993	Mayo 1993-mayo 1994	Mayo 1994-mayo 1995	Mayo 1995-mayo 1996	Total
Quejas sobre hechos presuntamente violatorios de derechos humanos	2,779	2,836	2,353	2,660	10,628
Quejas respecto de las cuales fue incompetente la CNDH	5,884	5,894	6,532	5,658	23,968
Quejas pendientes de calificación por falta de información del quejoso	130	74	27	39	270
Total	8,793	8,804	8,912	8,357	34,866

Las quejas concluidas durante este periodo corresponden a los siguientes conceptos:²¹⁹

Concepto	Mayo 1992-mayo 1993	Mayo 1993-mayo 1994	Mayo 1994-mayo 1995	Mayo 1995-mayo 1996
Por solución a la queja durante su tramitación	1,112	2,905	1,557	1,805
Por orientación al quejoso y/o remisión de la queja a la autoridad, servidor público o instancia competente	4,899	5,037	5,726	5,064
Por incompetencia de la CNDH	1,489	1,183	1,173	848
Por desistimiento del quejoso	78	155	163	74
Por falta de interés del quejoso en la continuación del procedimiento	364	783	395	138
Por recomendaciones derivadas del Programa General de Quejas	152	166	45	33
Por recomendaciones derivadas del Programa Penitenciario	100	84	23	27
Por recomendaciones derivadas de los recursos de inconformidad	2	17	73	58
Por no responsabilidad de la autoridad	78	133	41	30
Por acumulación de expedientes de queja	111	151	106	88
Total	8,593	9,767	9,229	8,165

a) Mayo 1992-mayo 1993

En cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 102 de la Constitución, a 22 organismos estatales de derechos humanos que comenzaron a trabajar durante este periodo, así como a otros cuatro que se habían establecido con anterioridad, les fueron remitidos 1,045 expedientes de violaciones a derechos humanos; sin embargo, al hacer la entrega de los mismos a las comisiones estatales, la calificación original debió cambiar por la de incompetencia de la CNDH. Sólo de esta manera es posible explicar la razón por la cual dichos expedientes fueron concluidos. Así las cosas, de las 5,884²²⁰ quejas calificadas como de

²¹⁹ Cuadro elaborado con los datos tomados de los informes anuales de mayo 1992 a mayo de 1996.

²²⁰ Señalado en el cuadro anterior.

incompetencia de la CNDH, **1,045** corresponden a casos que originalmente sí fueron considerados presuntas violaciones de derechos humanos.

Por otra parte, de las **8,793** quejas recibidas durante este periodo, **6,527** son de carácter individual y **2,266** son de carácter colectivo, es decir, en estas últimas los presuntos agraviados son dos o más personas. El número total de supuestos agraviados que se consigna en las **8,793** quejas es de **18,986**, en la inteligencia de que respecto de algunos expedientes es imposible hacer tal cuantificación debido a la naturaleza de la colectividad agraviada, como en el caso de comunidades indígenas, de oídos o de centros penitenciarios.

Durante el actual periodo se recibieron, en promedio, **24** quejas diarias, incluyendo sábados y domingos, así como días inhábiles y, en promedio, diariamente fueron concluidos 23 expedientes de queja. Esto significa que se recibieron **5** quejas diarias más que en el año anterior y se concluyeron diariamente **4.5** quejas más que en ese mismo periodo.

Un punto importante a destacar es que, durante este ejercicio, se recibieron **5,537** quejas más que en el primer año de trabajo y **1,805** más que en el segundo año de trabajo. Se incluyeron seis veces más quejas que en el primer año de actividades de la CNDH y **23.4%** más que en el segundo año.²²¹

b) Mayo 1993-mayo 1994

Durante este periodo se continuó con la remisión a las Comisiones locales de derechos humanos de los expedientes de su competencia. Las Comisiones locales de Aguascalientes, Baja California Sur, Distrito Federal, Puebla, Sinaloa y Tlaxcala se sumaron a los 26 organismos estatales a los cuales en ejercicios anteriores se enviaron expedientes. Se hizo la remisión de **818** expedientes.

De las **5,894** quejas calificadas como incompetencia, **818** corresponden a casos que originalmente sí fueron considerados presuntas violaciones a derechos humanos, pero se remitieron a las Comisiones locales para que se hicieran cargo de ellas.

²²¹ Informe anual. Mayo 1992-mayo 1993, México, 1993, CNDH, pp. 20-23.

En todos los casos los quejosos fueron informados por escrito de la remisión de sus quejas a los organismos estatales competentes, a fin de que ante ellos hicieran el seguimiento de sus reclamaciones; se les explicó, además, la razón constitucional de tal determinación. Por otro lado, del total de expedientes remitidos hasta el cierre del informe de este año, en 60 casos los quejosos han regresado ante la CNDH en vía de inconformidad, 46 por impugnación y 14 por queja.

Es importante señalar que, en el caso de los expedientes remitidos a las Comisiones locales, se señalan de manera individual a las autoridades presuntamente responsables, así como los hechos violatorios. De esta forma se evita hacer valer como simple y llano el argumento de que los expedientes respectivos fueron remitidos a los organismos protectores de los derechos humanos de las entidades federativas.

Cabe precisar que en materia penitenciaria, la CNDH recibe quejas en las que se señalan como responsables a autoridades del fuero común. Lo anterior tiene su fundamento en las facultades concurrentes que sobre el particular establece la Ley de la CNDH, la cual otorga a ésta la atribución suficiente para supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país.

En 296 casos, la CNDH ha ejercido la facultad de atracción que le concede su ordenamiento jurídico. Es decir, en dichos asuntos la CNDH ha considerado que la trascendencia del problema planteado rebasa el ámbito estatal y tiene incidencia en el interés nacional, por lo que, a pesar de tratarse de asuntos locales, la CNDH decidió radicar los expedientes respectivos. Del total de casos, 84 corresponden al Distrito Federal, 33 al estado de Chiapas y 27 al estado de Oaxaca.

Por otra parte, de las 8,804 quejas recibidas durante el actual ejercicio, 6,760 son de carácter individual y 2,044 son de carácter colectivo; es decir, en estas últimas los presuntos agraviados son dos o más personas.

El número total de supuestos agraviados que se consignan en las 8,804 quejas es de 16, 980, en la inteligencia de que respecto de aquellas de

naturaleza colectiva es imposible hacer tal cuantificación debido a que los agraviados pertenecen a comunidades indígenas, ejidos o a centros penitenciarios.

Durante este periodo se recibieron, en promedio, **24.1** quejas diarias, incluyendo sábados y domingos, así como días inhábiles, y en promedio, diariamente fueron concluidos **26.7** expedientes de queja. Esto significa que por día se recibieron **0.1** quejas más que el año pasado y se concluyeron diariamente **3.7** quejas más.

c) Mayo 1994-mayo1995

Todas las quejas recibidas que contuvieron la información necesaria fueron debidamente calificadas. Debe señalarse que el número de quejas pendientes de calificación por falta de información suficiente proporcionada por el quejoso, representó el **0.3%** del total de las recibidas. Por otro lado, **698** expedientes de queja fueron turnados a las Comisiones locales, por ser a ellas a quienes constitucionalmente correspondía conocer de las probables violaciones.

En todos los casos, los quejosos fueron informados por escrito de la remisión de sus quejas a las Comisiones locales para que hicieran el seguimiento de sus reclamaciones. Del total de los expedientes remitidos durante este periodo, hasta el cierre del informe, en **11** casos los quejosos han regresado a la CNDH en vía de inconformidad: ocho por impugnación y tres por queja.

La CNDH ejerció en **259** casos la facultad de atracción; es decir, en dichos asuntos la Comisión ha considerado que la trascendencia del problema planteado rebasa el ámbito estatal y tiene incidencia en el interés nacional, por lo que, a pesar de tratarse de asuntos locales, se decidió radicar en la Institución los expedientes respectivos. Del total de casos, **108** corresponden al Estado de Guanajuato, **61** al Distrito Federal, **16** al estado de San Luis Potosí, **7** al estado de Oaxaca, **6** al estado de Veracruz, **4** al estado de México, **4** al estado de Sinaloa, **3** al estado de Guerrero, **3** al estado de Jalisco, **3** al estado de Tamaulipas, **2** al estado de Durango, **2** al estado de Tabasco, **1** al estado de Baja California Sur, **1** al estado de Coahuila, **1** al estado de Colima, **1** al estado de Michoacán, **1** al

estado de Morelos, 1 al estado de Nuevo León, 1 al estado de Quintana Roo y 1 al estado de Tlaxcala.

Por otro lado, de las **8,912** quejas recibidas durante este periodo, **7,367** son de carácter individual y **1,545** son de carácter colectivo; es decir, en estas últimas, los presuntos agraviados son dos o más personas. El número total de supuestos agraviados que se consignaron en las **8,912** quejas fue de **15,092**, considerando que respecto de aquellas de naturaleza colectiva es imposible hacer cuantificación debido a que los agraviados son comunidades indígenas, ejidos o centros penitenciarios.

Con excepción de **43** que revisten una especial complejidad, la CNDH concluyó todos los expedientes de queja que se encontraban en trámite hasta antes del 26 de mayo de 1994, pronunciándose en el sentido que correspondió para cada caso en particular. En relación con las quejas recibidas a partir del 26 de mayo de 1994 y hasta el 25 de noviembre de ese año, quedaron pendientes de conclusión **113** expedientes.

d) Mayo 1995-mayo 1996

De las **45,110** quejas que la CNDH recibió hasta este momento; es decir, en sus 6 años de existencia, **9,590** se refirieron a asuntos de naturaleza penal. De este último número, en **2,165** casos, el agraviado fue el responsable o presunto responsable de la comisión de un delito; es decir, el **22.6**. En los restantes **7,425** casos que equivalen al **77.4%** el agraviado ante este organismo ha sido víctima u ofendido por la realización de un hecho delictivo.

Todas las quejas recibidas que contuvieron la información necesaria fueron debidamente calificadas. El número de quejas pendientes de calificación por falta de información suficiente del quejoso representó el **0.5%** del total de las recibidas.

Un total de **771** expedientes de quejas fueron turnados a las Comisiones locales para conocer de las posibles violaciones. De las **5,658** quejas calificadas como incompetencia, **771** corresponden a casos que originalmente sí fueron considerados presuntas violaciones a derechos humanos, pero por ser de

carácter estatal se remitieron a las Comisiones locales para que éstas continuaran con las investigaciones y, en su momento, dictaran la solución definitiva.

En todos los casos, como en los anteriores años, los quejosos fueron informados por escrito de la remisión de sus quejas a los organismos estatales competentes, a fin de que ante ellos hicieran el seguimiento de sus reclamaciones y se les explicó, además la razón constitución de tal determinación.

La CNDH ejerció en **109** casos la facultad de atracción considerando que la trascendencia del problema planteado rebasaba el ámbito estatal y tenía incidencia en el interés nacional, por lo que, a pesar de tratarse de asuntos locales, se decidió radicar en la Institución los expedientes respectivos. Del total de casos, **30** corresponden al estado de Guanajuato, **15** a Oaxaca, **9** a San Luis Potosí, **6** a Veracruz, **6** al Distrito Federal, **6** a Guerrero, **5** a Puebla, **4** a Chiapas, **4** a Michoacán, **3** a Nayarit, **3** a Tamaulipas, **3** al Estado de México, **3** a Quintana Roo, **3** a Tabasco, **1** a Baja California, **1** a Colima, **1** a Durango, **1** Hidalgo, **1** a Jalisco, **1** a Morelos, **1** a Nuevo León, **1** a Sinaloa y **1** a Tlaxcala.

Por otro lado, en virtud de que la legislación de algunas Comisiones locales no establece la competencia del *ombudsman* para conocer de casos relacionados con presuntas violaciones a derechos humanos cometidas por servidores públicos pertenecientes a los tribunales superiores de justicia, la CNDH ejerció su facultad de atracción. En esta situación se encontraban las Comisiones locales de Chiapas, Guanajuato, Nuevo León, Puebla y San Luis Potosí.

Cabe precisar que de las **8,357** quejas recibidas durante el mencionado ejercicio, **6,770** fueron de carácter individual y **1,587** de carácter colectivo.

El número total de supuestos agraviados que se consignaron en las **8,357** quejas fue de **14,705**.

Entre los compromisos que asumió la CNDH con la sociedad destaca el de concluir, en un término máximo de seis meses, todos los expedientes de quejas radicados, salvo que la complejidad de la queja excepcionalmente lo hiciera imposible. Para ello, sólo mediante acuerdo expreso del presidente de la Comisión se autorizará la prórroga para concluir un expediente. Al cierre de este

ejercicio anual, del total de 9,488 expedientes tramitados estaban en esa condición de prórroga 866 y de ellos, 676 expedientes fueron concluidos y 210 se encontraban en trámite (al final del periodo), lo que representa el 2.2 del total de expedientes tramitados.

Las razones que impidieron ajustarse estrictamente al plazo de seis meses para la conclusión de los casos se encuentran fundamentalmente en dos puntos: por un lado, el incremento de asuntos de negligencia médica, que requieren un equipo técnico amplio y especializado que no posee la CNDH, por lo que se solicitó el auxilio poricial de otras instituciones; y por el otro, la actitud de retraso de algunas autoridades al contestar las solicitudes de la CNDH o al aceptar propuestas de conciliación, que no siempre llegan a concretarse. Éste es el caso, entre otras, de la Secretaría de la Reforma Agraria, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y de la Secretaría de Educación Pública.

De los 1,131 expedientes en trámite hasta antes del 25 de mayo de 1995, a la fecha del término del periodo analizado, 86 no habían sido concluidos debido a la especial complejidad que revestían. Estos expedientes estaban contenidos dentro de aquellos para los que se aprobó una prórroga para su conclusión.

C. Recomendaciones

A continuación se enuncian las autoridades a quienes se omitieron recomendaciones durante el periodo indicado.

Autoridad	Mayo 1992- mayo 1993	Mayo 1993- mayo 1994	Mayo 1994- mayo 1995	Mayo 1995- mayo 1996	Total
Procurador general de la República	31	27	10	10	78
Gobernador del Estado de México	20	3	3	2	28
Gobernador del estado de Michoacán	17	14		2	33
Gobernador del estado de Oaxaca	16	22	3	5	46
Gobernador del estado de Chiapas	15	17	4	3	39
Gobernador del estado de Puebla	15	22	6	1	40
Gobernador del estado de Chihuahua	12	4	1	1	18
Gobernador del estado de Guerrero	12	16	5	4	37
Gobernador del	11		2	2	15

estado de Coahuila					
Gobernador del estado de Veracruz	11	4	3	6	24
Gobernador del estado de Guanajuato	9	6	1	1	17
Gobernador del estado de Sonora	7	3	1	3	14
Gobernador del estado de Tabasco	7	6	3	3	19
Gobernador del estado de Colima	6	1		2	9
Gobernador del estado de San Luis Potosí	6	7	4	3	23
Gobernador del estado de Jalisco	5	4	2	7	18
Gobernador del estado de Morelos	5	5	2	8	20
Gobernador del estado de Nuevo León	5	2		2	9
Gobernador del estado de Tamaulipas	5	6	2	1	14
Gobernador del estado de Querétaro		1	1	1	3
Gobernador del estado de Tlaxcala	5	6		1	12
Secretario de la Reforma Agraria	5	11	6	1	23
Secretario de Educación Pública			2		2
Gobernador del estado de Durango	3	6	1	1	11
Gobernador del estado de Hidalgo	3	3	2	2	10
Gobernador del estado de Sinaloa	3	7	2	2	14
Gobernador del estado de Aguascalientes	2	2		1	5
Gobernador del estado de Nayarit	2	5	2	5	19
Gobernador del estado de Quintana Roo	2	3	2	2	9
Gobernador del estado de Yucatán	2	1		1	4
Gobernador del estado de Zacatecas	2	4	1	1	8
Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz	2			1	3
Procurador general de Justicia del Distrito Federal	2	10	2		14
Procurador de Protección Ciudadana en el Estado de Aguascalientes				2	2
Procurador de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California				2	2

Procurador general de Justicia Militar	2	3			5
Gobernador del estado de Baja California	1	7	1	1	10
Gobernador del estado de Baja California Sur	1	2			3
Gobernador del estado de Campeche	1	1		2	4
Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos	1		1		2
Secretario de Comunicaciones y Transportes	1	1	1	2	5
Secretario de Salud	1	2	3	2	8
Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	1	2			3
Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California Sur	1				1
Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Colima	1	1			2
Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Coahuila		1			1
Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chiapas	1				1
Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Guanajuato		1		2	3
Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nayarit		1	2		3
Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Sinaloa		1			1
Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chihuahua	1	1			2
Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México	1	1			2
Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca	1				1
Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Quintana Roo	1				1
Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado	1	1			2

de Yucatán					
Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Jalisco			1		1
Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla			1		1
Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de San Luis Potosí			1		1
Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tamaulipas			1		1
Presidente del Congreso del Estado de Chiapas	1	1			2
Presidente del Congreso del Estado de Oaxaca		1			1
Procurador federal del Consumidor	1				1
Jefe del Departamento del Distrito Federal	1	5	3	1	10
Director general del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	1	3	1	1	6
Director general de la Comisión Nacional del Agua				1	1
Director general del Instituto Nacional Indigenista	1	1			2
Director General del Instituto Nacional de la Sonectul				1	1
Coordinador de la LIV Legislatura del Congreso del Estado de Guerrero				1	1
Coordinador de la LIV Legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala				1	1
Presidente del Congreso del Estado de Chihuahua				1	1
Presidente del Congreso del Estado de Hidalgo				1	1
Director general de Corporación Mexicana de Radio y Televisión	1				1
Director general de Petróleos Mexicanos				2	2
Presidente del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Guerrero			1		1
Director General del			1		1

Sistema de Transporte Colectivo Metro					
Presidencia municipal de Chilapa de Alvarez, Guerrero	1				1
Presidencia municipal de Los Reyes la Paz, Estado de México		1			1
Presidencia municipal de Pénjamo, Guanajuato		1			1
Presidencia municipal de San Felipe, Guanajuato		1			1
Presidencia municipal de San Juan Chamula, Chiapas		1			1
Presidencia municipal de Santa Ana Chautempan, Tlaxcala		1			1
Presidencia municipal de Santiago Ixcuintla, Nayarit		1			1
Presidencia municipal de Santo Domingo Tehuantepec, Oaxaca		1			1
Presidencia municipal de Tijuana, Baja California		1			1
Presidencia municipal de Tuxtpec, Oaxaca		1			1
Presidencia municipal de Xalapa, Veracruz		1	1		2
Presidencia municipal de Acatlán de Osorio, Puebla			1		1
Presidencia municipal de Atlixco, Puebla			1		1
Presidencia municipal de Ciudad Reynosa, Tamaulipas			1	1	2
Presidencia municipal de Coahuacán, Puebla			1		1
Presidencia municipal de Cuautla, Morelos			1		1
Presidencia municipal de Nuevo Casas Grandes, Chihuahua			1		1
Presidencia municipal de Izúcar de Matamoros, Puebla			1		1
Presidencia municipal de Libros, Puebla			1		1
Presidencia municipal de Nogales, Sonora			1		1
Presidencia municipal de San Cristóbal de las Casas, Chiapas			1		1
Presidencia municipal de Tlaquepaque, Jalisco			1		1
Presidencia municipal de Torreón, Coahuila			1		1
Presidencia municipal de Zapopan, Jalisco				1	1
Presidencia municipal				1	1

do Salina Cruz, Oaxaca					
Presidente municipal de Puebla				1	1
Presidente municipal de Ciudad Obregón, Sonora				1	1
Presidente municipal de San Andrés Tuxtla, Veracruz				1	1
Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del estado de San Luis Potosí		1			1
Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del estado de Yucatán		1			1
Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del estado de Querétaro		1			1
Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal			1		1
Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del estado de México			1	1	2
Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del estado de Querétaro			1		1
Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del estado de Nuevo León			1		1
Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Jalisco				2	2
Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla				2	2
Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca				1	1
Secretaría de Protección Civil, Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación				1	1
Procurador fiscal de la Federación				1	1
Dirección General del Instituto Mexicano del Seguro Social		4		3	7
Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Michoacán		2			2

Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Chiapas	2	3	3	8
Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Guerrero	2	4	1	7
Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos		3	3	6
Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Chihuahua		2	1	3
Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo		2		2
Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Michoacán		2		2
Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla		2		2
Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tabasco		2	1	3
Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz		2		2
Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zucatecas		2		2
Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Guanajuato		2		2
Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas			1	1
Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima		1		1
Comisionado del Instituto Nacional de		1		1

Migración				2	2
Subsecretario de Publicación y Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación					
Secretario General de Protección y Validad del Departamento de Distrito Federal	2				2
Delegado del Departamento del Distrito Federal	2				2
Secretario de Gobernación	1				1
Procurador Agrario	1				1
Director General del Fideicomiso Fondo Nacional de Habilciones Populares	1				1
Director General del Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia	1				1
Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social			2		2
Director General de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra			2	2	4
Vocal ejecutivo del Fondo de la Vivienda del ISSSTE	1				1
Coordinador de la LIV Legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala			2		2
Subsecretario de Protección Civil y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación			2		2
Presidente del Tribunal de Arbitraje Municipal de Nuevo Casas Grandes, Chihuahua			1		1

Las recomendaciones expedidas se refieren a los siguientes puntos:

a) Mayo de 1992-mayo de 1993

Asuntos penitenciarios	106
Delincias en la integración de la averiguación previa	53
Incumplimiento de órdenes de aprehensión	27
Aprehensiones o detenciones ilegales	18
Asuntos indígenas	17
Tortura	13
Incomunicaciones o privación ilegal de la libertad	12
Irregularidades en procedimientos administrativos	5
Exceso de término inconstitucional para dictar sentencia	4
ejecución de la sentencia	4
Irregularidades en ejecución de resoluciones judiciales	3

Homicidios cometidos por servidores públicos	2
Resoluciones sobre inconformidades (Comisiones estatales de Derechos Humanos)	2
Aseguramiento indebido de bienes	1
Lesiones cometidas por servidores públicos	1
Presuntos desaparecidos	1
Violaciones a libertad de expresión	1
Total	260

b) Mayo de 1993-mayo de 1994

Asuntos penitenciarios	84
Dolencias en la integración de la averiguación previa	48
Asuntos indígenas	25
Tortura	24
Aprehensiones o detenciones arbitrarias	20
Incumplimiento de órdenes de aprehensión	20
Resoluciones sobre inconformidades (Comisiones Locales de Derechos Humanos)	17
Irregularidades en procedimientos administrativos	15
Abuso de autoridad	10
Dilación en la procuración de justicia	8
Negligencia médica	7
Irregularidades en la ejecución de resoluciones judiciales	6
Exceso en el término constitucional para dictar sentencia	5
Asuntos psiquiátricos	3
Lesiones inferidas por servidores públicos	3
Presuntos desaparecidos	3
Aseguramiento indebido de bienes	2
Incomunicación o privación ilegal de la libertad	2
Solicitud de declaratoria de procedencia (responsabilidad política)	2
Total	172

c) Mayo de 1994-mayo de 1995

Resoluciones sobre inconformidades (Comisiones Locales de Derechos Humanos)	73
Asuntos penitenciarios	23
Irregularidades en procedimientos administrativos	9
Dolencias en la integración de la averiguación previa	7
Tortura	7
Aprehensión o detenciones arbitrarias	5
Asuntos indígenas	5
Negligencia médica	4
Irregularidades en la ejecución de resoluciones judiciales	3
Agravios a periodistas	2
Incomunicación o privación ilegal de la libertad	2
Lesiones inferidas por servidores públicos	2
Dilación en la procuración de justicia	1
Exceso en el término constitucional para dictar sentencia	1
Intimidación	1
Violación a derechos humanos de discapacitados	1
Violaciones a derechos humanos por razón de género	1
Violaciones administrativas cometidas por jueces	1
Total	146

d) Mayo de 1995-mayo de 1996

Resoluciones sobre inconfirmidades (Comisiones Locales de Derechos Humanos)	56
Asuntos penitenciarios	27
Aprehensión o detención arbitraria	6
Dilación en la procuración de justicia	6
Negligencia médica	4
Dilación en el procedimiento administrativo	3
Tortura	3
Violación del derecho a la protección de la salud	3
Agravios a periodistas	2
Homicidio	2
Aseguramiento indebido de bienes	1
Asuntos indígenas	1
Ataque a la propiedad privada	1
Denegación de justicia	1
Despojo	1
Despojo de agua	1
Dilación en el procedimiento jurisdiccional	1
Falsa acusación	1
Inejecución de orden de aprehensión	1
Inejecución de resolución presidencial	1
Inejecución de resolución sentencia o laudo	1
Irregular integración de la averiguación previa	1
Violación a los derechos del niño	1
Total	125

D. Lucha contra la impunidad

a) Mayo de 1992-mayo de 1993

Los servidores públicos que merecieron la imposición de medidas disciplinarias o penales, que se desprende tanto de las respuestas a recomendaciones formuladas en semestres anteriores al periodo en cuestión, como de las que se refieren a las recomendaciones formuladas durante el periodo señalado, son las siguientes:

Servidores públicos contra quienes se ejerció acción penal	152
Servidores públicos destituidos	68
Servidores públicos suspendidos	89
Servidores públicos amonestados o apercibidos	37
Servidores públicos inhabilitados	40
Servidores públicos multados	8
Total	394

Como resultado de los trabajos de amigable composición, la CNDH tuvo conocimiento de las medidas disciplinarias y penales que merecieron diversos servidores públicos. En este sentido, se sancionaron 146 servidores públicos (27 federales, 115 locales y 4 municipales).

Las medidas impuestas fueron las siguientes:²²²

Servidores públicos contra quienes se ejerció acción penal	24
Servidores públicos contra quienes se inició averiguación previa	47
Servidores públicos destituidos	9
Servidores públicos suspendidos	46
Servidores públicos amonestados o apercibidos	15
Servidores públicos inhabilitados	3
Servidores públicos multados	2
Total	146

b) Mayo de 1993-mayo de 1994

En cuanto a los resultados de las recomendaciones omitidas, se sancionaron 193 servidores públicos (85 federales, 99 estatales y 9 municipales). Las medidas impuestas fueron las siguientes:²²³

Servidores públicos contra quienes se ejerció acción penal	70
Servidores públicos destituidos	29
Servidores públicos inhabilitados	32
Servidores públicos suspendidos	28
Servidores públicos amonestados o apercibidos	34
Servidores públicos multados	1
Servidores públicos arrestados	1
Total	193

c) Mayo de 1994-mayo de 1995

Como respuesta a las recomendaciones omitidas, en este periodo se sancionaron 221 servidores públicos (36 federales, 172 estatales y 13 municipales).²²⁴

Servidores públicos contra quienes se ejerció acción penal	96
Servidores públicos destituidos	24
Servidores públicos suspendidos	29
Servidores públicos amonestados o apercibidos	44
Servidores públicos inhabilitados	24
Servidores públicos multados	3
Servidores públicos arrestados	1
Total	221

En cuanto a los resultados de los trabajos de amigable composición celebrados entre la CNDH y las diversas autoridades, se aplicaron a servidores

²²² Cuadro tomado del *Informe de actividades. Mayo 1992-mayo 1993, op. cit.*, p. 396.

²²³ Cuadro tomado del *Informe de actividades. Mayo 1993-mayo 1994, op. cit.*, p. 571.

²²⁴ Cuadro tomado del *Informe de actividades. Mayo 1994-mayo 1995, op. cit.*, p. 579.

públicos diferentes sanciones disciplinarias, se inició averiguación previa o bien se ejerció en su contra acción penal. En tales supuestos se sancionaron a **330** servidores públicos (**230** federales, **97** estatales y **3** municipales).²²⁵

Servidores públicos contra quienes se ejerció acción penal	48
Servidores públicos contra quienes se inició averiguación previa	80
Servidores públicos destituidos	9
Servidores públicos suspendidos	97
Servidores públicos amonestados o apercibidos	71
Servidores públicos inhabilitados	18
Servidores públicos arrestados	5
Servidores públicos multados	4
Total	330

d) *Mayo de 1995-mayo de 1996*

Los resultados obtenidos de las recomendaciones emitidas fueron los siguientes:²²⁶

Servidores públicos contra quienes se ejerció acción penal	161
Servidores públicos destituidos	10
Servidores públicos inhabilitados	17
Servidores públicos suspendidos	46
Servidores públicos amonestados o apercibidos	44
Servidores públicos multados	4
Total	282

En cuanto a los resultados obtenidos en amigable composición: se sancionaron **147** servidores públicos (**97** federales y **50** estatales).²²⁷

Servidores públicos contra quienes se ejerció acción penal	11
Servidores públicos contra quienes se inició averiguación previa	19
Servidores públicos destituidos	12
Servidores públicos inhabilitados	18
Servidores públicos suspendidos	40
Servidores públicos amonestados o apercibidos	45
Servidores públicos arrestados	1
Servidores públicos multados	1
Total	147

²²⁵ *Idem.*, p. 592.

²²⁶ Cuadro tomado del *Informe de actividades. Mayo 1995-mayo 1996*, op. cit., p. 577.

²²⁷ *Idem.*, p. 597.

3. Asuntos de especial interés para la opinión pública

A. Caso de la desaparición del señor José Ramón García Gómez

Después de que la CNDH realizó las investigaciones correspondientes emitió una recomendación (5/91, del 31 de enero de 1991) dirigida al gobernador del estado de Morelos, en la cual se expresaron 8 hipótesis sobre los motivos de la desaparición del señor Gómez y se recomendó el retiro de la averiguación previa correspondiente de la reserva. También se señalaron las razones por las cuales debía ser investigado el licenciado Antonio Noguera Carbajal, así como el grupo de policía judicial a su mando, dentro de los cuales figuraba Apolo Bernabé Ríos.

Los resultados obtenidos en eso entonces no arrojaron alguna conclusión que permitiera conocer el paradero del desaparecido, razón por la cual la CNDH continuó con sus investigaciones y se allegó de nuevos elementos y evidencias que permitieron establecer presuntas responsabilidades y formular una segunda recomendación dirigida también al mismo gobernador. En ella la CNDH le solicitó se ejercitara acción penal en contra de Antonio Noguera por su presunta responsabilidad en la comisión de los delitos de abuso de autoridad, falsedad en informes dados a una autoridad, contra la administración de justicia y asociación delictuosa, y que se profundizara la investigación sobre la participación directa de ambos funcionarios y de otros agentes de corporaciones policiacas en la referida desaparición.

Como consecuencia de esta recomendación se nombró fiscal especial al licenciado Daniel Estrella Valenzuela y el 14 de abril de 1993, la fiscalía especial rindió un informe a la opinión pública que contenía lo siguiente:

- a) La certeza de que José Ramón García fue secuestrado por el grupo de policías que comandaba Apolo Bernabé Ríos, quien con ayuda de otros dos sujetos le quitaron la vida.

- b) La CNDH coincidió con el fiscal en que jurídicamente debía consignarse a los presuntos responsables por el delito de homicidio, con independencia de continuar la búsqueda del cuerpo del occiso para esclarecer hasta sus últimas consecuencias la verdad histórica de los hechos.
- c) Que los tres probables autores materiales del homicidio se encontraban en prisión, por lo que dichos ilícitos no quedarían impunes.
- d) La CNDH consideró que la aprehensión de Antonio Nogueta era imprescindible para esclarecer la totalidad de los hechos y en su caso, la existencia de una probable autoría intelectual.
- e) De las investigaciones practicadas por la Fiscalía Especial resultaba la comisión de otros delitos cometidos por Apolo Bernabé Ríos y diversos agentes de la policía judicial del estado de Morelos quienes debían ser consignados por el procurador general de justicia del estado ante el juez competente.²²⁸

B. Caso del homicidio del juez Pedro Villafuerte Gallegos

Con motivo del homicidio del licenciado Pedro Villafuerte Gallegos, quien fue juez primero del Distrito de Cuernavaca, ocurrido el 20 de septiembre de 1987, la CNDH emitió una recomendación dirigida al procurador general de la República y al gobernador del estado de Morelos.

La CNDH, recomendó investigar al ex director de policía judicial del estado, al ex director del Centro de Readaptación Social del Estado de Morelos y al agente del Ministerio Público encargado de la integración de la averiguación previa, para efectos de fincarles las responsabilidades a que hubiere lugar. Asimismo, se recomendó integrar un equipo de investigación de la Policía Judicial

²²⁸ Informe anual. Mayo 1992-mayo 1993, op. cit., pp. 410-412.

Federal y de la Policía Judicial del Estado de Morelos, con el fin de esclarecer los hechos y encontrar a los autores materiales e intelectuales del homicidio.

La averiguación previa de referencia se consignó ante el juez primero penal de primera instancia del estado de Morelos quien declinó su competencia a favor del juez tercero de distrito en la misma entidad federativa, mismo que no aceptó la competencia declinada, por lo cual la Primera Sala de la Suprema Corte, el 19 de agosto de 1991, resolvió que el juez tercero de distrito era el competente para continuar conociendo del delito de homicidio y que el juez primero de lo penal de la primera instancia era el competente para conocer del delito de injurias y amenazas.

Así las cosas, la CNDH dirigió una recomendación al procurador general de la República para que se diera cumplimiento a las órdenes de aprehensión libradas contra Reynel Cuenca Merino y Adalid Nava Arias, y para que se realizara un estudio de las actuaciones ministeriales y judiciales, a fin de conocer si en la comisión del homicidio pudieran existir otros presuntos responsables tanto intelectuales como materiales.²²⁹

Situación de los 140 casos de presuntas violaciones a derechos humanos presentados por la CDH del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

El 30 de agosto de 1992 se informó a la opinión pública sobre el registro formal de 140²³⁰ quejas presentadas por la CDH del PRD, esto después de las 7 reuniones de trabajo que representantes de dicho partido político sostuvieron con funcionarios de la Comisión. Los hechos violatorios de las 140 quejas, de acuerdo con el señalamiento de ese partido político fueron los siguientes: homicidio, 90 casos; lesiones graves, 17; detención arbitraria, 12; abuso de autoridad, 8; amenazas, 3; robo, 3; presuntos desaparecidos, 2; falsa acusación, 2; tortura, 2; privación ilegal de la libertad, 1.²³¹

²²⁹ *Ibidem*, pp. 413-414.

²³⁰ La situación de estas 140 quejas ya se ha explicado anteriormente.

²³¹ *Informe anual. Mayo 1992-mayo 1993, op. cit.*, pp. 414-415.

Casos atendidos con motivo del trastorno interior solicitado a partir del 1o. de enero de 1994 en la zona de los Altos y Selva del estado de Chiapas:

Sobre el particular, la CNDH había venido desarrollando un intenso trabajo en las áreas de atención e investigación de quejas por presuntas violaciones a derechos humanos, así como en los renglones de divulgación, capacitación y apoyo a la comunidad.²³²

Queja presentada por los señores Mayoral Valenzuela y Mayoral Esquer:

En México, todos los delitos deben y tienen que ser investigados respetando los derechos humanos de los presuntos responsables, a pesar de que, como en el caso del homicidio del licenciado Luis Donald Colosio Murrieta, la sociedad entera se sienta lastimada y ofendida por hechos tan reprobables.

En atención a lo anterior, la CNDH entrevistó a las cuatro personas procesadas y detenidas en el Centro de Readaptación Social de Almoloya de Juárez. Los señores Mario Aburto Martínez y Tranquilino Sánchez Vonegas expresamente hicieron constar su voluntad de no presentar queja alguna ante la CNDH. Por su parte, Vicente Mayoral Valenzuela y Rodolfo Mayoral Esquer ratificaron la queja presentada ante la CNDH, el 5 de abril de 1994, por Carmen Esquer de Mayoral y Araceli Mayoral Esquer por supuestas irregularidades en la detención de aquéllos.

La CNDH inició la investigación correspondiente. La autoridad señalada como presunta responsable contestó la solicitud de información que se le hizo y aportó las pruebas conducentes. Asimismo, a partir del 18 de abril de 1994, visitantes de la CNDH estuvieron presentes en todos los interrogatorios y presentaciones que se fueron realizando en la ciudad de Tijuana, a fin de constatar el respeto a los derechos humanos de los involucrados.²³³

²³² La situación específica sobre este caso ya se ha explicado anteriormente.

²³³

C. Programa permanente de la CNDH en los Altos y Selva de Chiapas

Aquí haremos una breve reseña de lo sucedido a este tema.

Comenzaremos con decir que los hechos ocurrieron en la zona de Los Altos y Selva de Chiapas a partir del 1o. de enero de 1994 y la CNDH intervino al día siguiente, enviando a la región del conflicto a dos visitadores adjuntos. Por otro lado, el presidente de la República (el 5 de enero) solicitó al presidente de la CNDH que dirigiera personalmente los equipos de investigación en Chiapas, motivo por el cual, el presidente de la Comisión (Jorge Madrazo Cuóllar) se trasladó al lugar referido e instaló oficinas provisionales en Tuxtla Gutiérrez y San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, para la inmediata recepción y atención de quejas.

Posteriormente (7 de febrero de 1994) el Consejo de la CNDH aprobó la creación de la Coordinación General de la CNDH en Los Altos y Selva de Chiapas. Su objetivo principal sería realizar las investigaciones de las quejas presentadas por presuntas violaciones de derechos humanos relacionadas con el conflicto, así como también, auxiliar a la población civil afectada y promover la cultura de los derechos humanos en la región. El personal de dicha Coordinación estaba integrado por abogados, criminólogos, peritos médicos, investigadores, personal encargado de tareas de capacitación y divulgación, comunicación social y de cómputo.

Dentro de las actividades realizadas, se encuentran: la investigación de quejas por presuntas violaciones a derechos humanos de la población civil que resultó afectada por el conflicto, participación en diversas actividades encaminadas al apoyo de la población, orientación jurídica a quienes presentaran asuntos que no fueran de la competencia de la CNDH e intervención y organización de cursos u pláticas dirigidas, principalmente a miembros de comunidades indígenas estudiantes sobre los derechos humanos y las funciones de la CNDH.²³⁴

4. Análisis y opinión personal

A) Este periodo estuvo presidido por el licenciado Jorge Madrazo Cuéllar, quien había mostrado su interés por proteger los derechos humanos, pues recordemos que durante el periodo en que ocupó la *Presidencia* el doctor Jorge Carpizo, desempeñó el cargo de *primer visitador* de la Comisión. Asimismo, ocupó la *Presidencia* de manera interina del 5 al 13 de enero de 1993 para posteriormente, el 14 de enero del mismo año, presidirla de manera formal, terminando su gestión el 26 de noviembre de 1996, momento en que fue nombrado procurador de la República. Esto ayudó a que la Comisión no se desestabilizara al cambiar de presidente, pues el licenciado Madrazo retomó los proyectos que se habían programado en el periodo anterior.

Desde mi punto de vista, considero que es indispensable que la persona próxima a desempeñar tan importante cargo tenga conocimientos directos de la situación de la Comisión, es decir, que haya vivido de cerca el funcionamiento de la misma, ya que así podrá aportar ideas positivas que permitan continuar con el buen desarrollo que haya tenido la Comisión hasta ese momento.

B) Al igual que en el periodo anterior, presidido por el doctor Jorge Carpizo, el *Consejo* de la Comisión estuvo formado por importantes personalidades: Héctor Aguilar Camín, quien ya había estado desde el periodo anterior; al igual que César Sepúlveda, Carlos Gil Castañeda, Carlos Payán Vélter, Rodolfo Stavenhagen, Juan Casillas García de León y Arturo Warman Gryj. Así como también Clementina Díaz y de Ovando y Guillermo Espinoza Velasco, quienes no estuvieron en la Comisión desde que ésta inició sus actividades, pero que realizaron una importante labor.

En dicho periodo el Consejo llevó a cabo 45 sesiones ordinarias y 9 extraordinarias, lo que sin duda representó un aumento bastante importante si

²³⁴ Informe anual. Mayo 1993-mayo 1994, *op. cit.*, pp. 616-646.

hacemos una comparación con el periodo anterior, en el cual se llevaron a cabo **31** sesiones ordinarias y **10** extraordinarias. Estamos hablando de un aumento de **14** sesiones ordinarias en las cuales se discutieron temas relevantes y se celebraron varios acuerdos, tales como: que a partir de marzo de 1993 el Consejo también conocería mensualmente de la situación del cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Comisión, lo cual resultó de gran beneficio para el buen funcionamiento de la misma, ya que, en la medida en que el Consejo contara con dicha información, más elementos tendría para tomar decisiones sobre casos particulares. Así como también para la formulación de proyectos de reforma, partiendo de los resultados que arrojaran las investigaciones realizadas.

Otro tema relevante fue la creación del *Programa de Asuntos de la Mujer*, mismo que reflejó la preocupación de la Comisión por las mujeres de nuestro país al dar orientación y apoyo a las distintas quejas presentadas por violación a sus derechos humanos.

En otro sentido, y siguiendo con los logros alcanzados durante el periodo en comento, tenemos la creación del *Programa Permanente de la CNDH en los Altos de la Selva de Chiapas*, surgido a raíz del conflicto que se dio en 1994 en dicha región. Así como también, la instalación de 3 campamentos integrados por visitantes adjuntos de la CNDH en los municipios de Altamirano y Ocosingo, en Chiapas. La función de tales campamentos fue admirable, pues de nuevo pudo apreciarse el interés por parte de la Comisión por ayudar a la gente de bajos recursos, como fue el caso de quienes debido al conflicto señalado se vieron alejados de sus lugares de origen. Para ello, la Comisión pidió a los integrantes de los campamentos que recibieran todas las quejas presentadas por las personas afectadas en sus derechos humanos para que de inmediato iniciaran, de oficio, las investigaciones correspondientes. Esta labor fue iniciada el 20 de marzo de 1995.

C) El número de quejas recibidas en este periodo fue de **34,870** que comparadas con las **15,644** recibidas en el periodo anterior, presidido por el doctor Carpizo, notamos una diferencia de **19,226**, es decir, más del 50%.

Además, de las **6,711** que quedaron pendientes del periodo anterior, que suman un total de **41,581** (34,870+6,711).

De éstas, **35,554** fueron resueltas al término del periodo en comento, **270** quedaron pendientes de calificación por falta de información del quejoso y **6,043** se encontraban en trámite.

En la mayoría de los casos (**20,726**) las quejas fueron concluidas por orientación al quejoso y/o remisión de la queja a la autoridad, servidor público o instancia competente. Otras causas de conclusión fueron por solución a la queja durante su tramitación, por desistimiento o falta de interés del quejoso, por acumulación de expedientes de queja, emisión de recomendaciones y por no responsabilidad de la autoridad.

D) Hubo asuntos de especial interés para la opinión pública, como fue el caso de la desaparición del señor José Ramón García Gómez.

Aquí la Comisión realizó las investigaciones correspondientes y de ellas derivó la certeza de que el desaparecido había sido secuestrado por un grupo de policías. La CNDH coincidió con el fiscal encargado de dicho caso en que debía consignarse a los presuntos responsables por el delito de homicidio, independientemente de que se siguiera con la investigación para encontrar el cuerpo del señor García.

Lo anterior trajo como resultado que los habitantes del estado de Morelos, lugar donde sucedieron los hechos, se convencieran de que la Comisión era un organismo creado justamente para defender sus derechos humanos y al que debían acudir confiados en que, sin importar las influencias que tuvieran las autoridades señaladas como presuntas responsables, las recomendaciones emitidas siempre serían dirigidas a que la persona afectada obtuviera el mayor beneficio posible del cumplimiento de dicha recomendación.

No solo en el caso del señor García se demostró la eficiencia de la Comisión, sino también en el caso del homicidio del juez Pedro Villafuerte, asesinado en Cuernavaca, Morelos, pues al recomendar tanto al procurador general de la República, como al gobernador del estado de Morelos, realizar

investigaciones a importantes autoridades como al ex director de Policía Judicial del estado; al ex director del Centro de Readaptación Social del mismo estado y al agente del Ministerio Público, encargado de integrar la averiguación previa, se rompió con la idea que tenían algunos acerca de que la Comisión actuaba influenciada por tintos políticos, ya que se obtuvo como resultado de la investigación correspondiente una recomendación en la que se pedía al procurador general de la República dar cumplimiento a las órdenes de aprehensión en contra de Reynel Cuenca y Adalid Arias, además de realizar un estudio de las actuaciones ministeriales y judiciales, esto con el fin de conocer si hubo otros presuntos responsables.

E) En cuanto a los programas desarrollados por la CNDH en este periodo, tenemos el referente a los *Altos y Selva de Chiapas*, en el que el presidente de la Comisión tuvo que trasladarse a Tuxtla Gutiérrez y San Cristóbal de las Casas, en Chiapas, con el objetivo de dar cumplimiento al mandato emitido por el entonces presidente de la República, para dirigir personalmente (el presidente de la CNDH) los equipos de investigación en Chiapas. Por su parte, el Consejo de la CNDH aprobó la creación de la Coordinación General de la CNDH en los Altos y Selva de Chiapas, todo ello con el propósito de realizar investigaciones de las quejas presentadas.

Dicha coordinación estuvo integrada por abogados, criminólogos, peritos médicos, comunicación social, de cómputo, etcétera. Dicha coordinación tenía como objetivo investigar las quejas presentadas por presuntas violaciones de derechos humanos que estuvieran relacionadas con el conflicto. Pero ese no fue el único objetivo, ya que también se buscó ayudar a la población civil que resultara afectada, además de promover los derechos humanos de la región para que todos sus habitantes supieran cómo y a quién dirigirse para presentar sus quejas.

F) Al hacer un recuento de lo que significa para la Comisión cumplir con las metas planteadas al inicio de cada periodo de labores, nos damos cuenta de

que no es una labor sencilla, sobre todo si observamos que no siempre se cuenta con los elementos necesarios para lograr el mejor resultado. Tal es el caso del comunicado que se envió a la Comisión por parte del procurador general de justicia del estado de Oaxaca, en el que se hizo saber que 5 personas habían perdido la vida al intentar cumplir diversas órdenes de aprehensión que fueron contempladas en una recomendación emitida por la CNDH.

Sin duda, fue un hecho lamentable que entre los fallecidos se encontraran 2 elementos de la Policía Judicial de Oaxaca, pero lo que no puede dejarse de lado es que el incumplimiento en la ejecución de órdenes de aprehensión dictadas por los órganos jurisdiccionales favorece la impunidad contra la que siempre ha luchado la CNDH; por ello, es un riesgo que debe tomarse tanto en el presente caso, como en cualquier otro.

Sin embargo, pese a esto último señalado, la Comisión cumplió con su objetivo de aumentar el número de quejas concluidas y eso es lo que cuenta, además de orientar a un número mayor de personas que necesitaban asesoría. Por todo esto, también consideramos como *muy bueno* el segundo periodo de actividades de la Comisión.

TERCER PERIODO

8 DE ENERO DE 1996- 15 DE NOVIEMBRE DE 1999

(DRA. MIREILLE ROCATTI)

III. TERCER PERIODO

8 DE NOVIEMBRE DE 1996-15 DE NOVIEMBRE DE 1998²³⁵

El tercer periodo de actividades de la CNDH fue presidido por la doctora **Mirelle Roccatti**, egresada del posgrado de la UNAM. Catedrática de la Coordinación de Estudios de Posgrado e Investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México donde impartía la materia de "derechos humanos". Asimismo, desempeñó los cargos de juez municipal; juez penal de primera instancia y magistrada del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México. También fue presidenta de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos. Presidenta fundadora de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. Es coautora de las obras: *Justicia juvenil en el Estado de México* y *Derechos Humanos... reflexiones*.

La doctora **Roccatti** asumió la Presidencia de la CNDH el 8 de enero de 1997 y concluyó el 15 de noviembre de 1999. El periodo anterior, del que fuera presidente el licenciado Jorge Madrazo, se vio interrumpido por asignársele a éste el nuevo cargo de procurador general de la República, motivo por el cual el licenciado **José Luis Ramos** presidió la Comisión de manera interina.

Las actividades desempeñadas durante dicho periodo por la doctora **Roccatti**, al igual que con sus anteriores presidentes, fueron importantes para el desarrollo de la Institución. El Consejo estableció lineamientos y estrategias generales; emitió los acuerdos y criterios que orientaron sus atribuciones, dentro del marco legal, y, con sensibilidad y rigor técnico, desempeñó escrupulosamente

²³⁵ Aquí es importante aclarar, como lo hemos hecho en los periodos anteriores, que los informes de actividades de la Comisión han sido presentados en la fecha que marca la propia Ley de la Comisión, es decir, en el mes de febrero de cada año. Sin embargo, el periodo analizado en cada informe no coincide exactamente con el periodo presidido por cada uno de sus titulares. Lo anterior se debe a que, en algunos casos, ha sido interrumpida su labor para ocupar otros cargos destinados por el presidente de la República, lo que ha ocasionado un rompimiento en la secuencia de los cortes de periodo, pues, como hemos explicado anteriormente, al inicio de labores de la Comisión, los informes eran presentados de forma semestral, posteriormente, de manera anual (de mayo a mayo) y finalmente, anualmente pero con la modificación de ser de enero a diciembre, lo cual resulta más conveniente.

su función de garante de la autonomía e independencia, atributos peculiares de este organismo.²³⁶

1. Directorio

La integración del directorio era la siguiente:

Presidenta

Mireille Rocatti V.

Consejo

Héctor Aguilar Camín

Juan Casillas García de León

Clomontina Díaz y de Ovando

Guillermo Espinoza Velasco

Carlos Fuentes

Sergio García Ramírez

Javier Gil Castañeda

Rodolfo Stavenhagen

Griselda Álvarez Ponce de León

Héctor Fix-Zamudio

Federico Reyes Heróles

Visitadurías Generales

Primer visitador general

Mario I. Álvarez Ledosma

Luis M. Ponce de León Armenta

Segundo visitador general

Enrique Guadarrama López

José Colón Morán

Tercer visitador general

Adolfo Hernández Figueroa

José Luis Lobato Espinoza

Cuarto visitador general

Adolfo Hernández Figueroa

Jorge Luis E. Arenas Hernández

Secretarías

Secretario ejecutivo

Héctor Dávalos Martínez

Ricardo Cámara Sánchez

Secretario técnico del Consejo

Silverio Tapia Hernández

Coordinador general de Presidencia

Adolfo Hernández Figueroa

Directores generales

De la primera visitaduría

José Luis E. Arenas Hernández

Enrique Flores Acuña

De la segunda visitaduría

Enrique Flores Acuña

Joel Guadarrama Figueroa

Vicente Galicia Oropeza

De la tercera visitaduría

²³⁶ Informe anual de actividades. Mayo 1996-mayo-1997, México, CNDH, 1997, p. 8.

Fernando F. Coronado Franco

De la cuarta visitaduría

Enrique Flores Acuña

Joel Guadarrama Figueroa

De la Secretaría Ejecutiva

Óscar Carpizo Truoba

Carlos Morales Paulín

De la Secretaría Técnica

Jorge Antonio Lagunes Santiago

Administración

José Jaime Aguilar López

Contralor Interno

Jorge P. Velasco Oliva

Comunicación Social

Roberto Rodríguez Baños

Rodolfo González Fernández

Quejas y Orientación

Óscar M. Novoa Pérez

Danto Schiaffini Barranco

De Presidencia

Julio Tóloz Valdés

Coordinadores

De Asesores

José Colón Morán

Carlos Quintana Roldán

Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos

José Antonio Dzib Sánchez

Seguimiento de Recomendaciones

Arturo Fabbri Rovelo

Asuntos Indígenas

Rosa Isabel Estrada

Programa Permanente para la Selva y los Altos de Chiapas

Luis Jiménez Bueno

Asuntos de la Mujer, el Niño y la Familia

Laura Salinas Boristáin

Edda Alatorre Wynter

Programa de Supuestos Desaparecidos

Fernando Viuri García

2. Consejo

En el *primer año* de trabajo de la doctora Roccatti, en once reuniones de trabajo, el Consejo analizó los informes anuales de quejas, inconformidades, recomendaciones, capacitación y promoción, así como las relaciones con organismos nacionales e internacionales de derechos humanos.

Durante este periodo dejaron de pertenecer al Consejo el doctor Carlos Escandón Domínguez y el licenciado Carlos Payán Vélver.²³⁷

²³⁷ *Ibidem*, p. 9.

Se continuó la tramitación de los expedientes que no habían sido concluidos al cierre del informe anterior; igualmente, se procedió a la recepción e investigación de las quejas que fueron presentadas durante el presente ejercicio.

Se recibieron **8,509** quejas, que sumadas a las **1,323** que estaban en trámite resultan **9,832**; de éstas, se concluyeron **8,456** y al cierre del primer informe, estaban en trámite **1,376**.²³⁸

3. Quejas

Las quejas recibidas se refirieron con mayor frecuencia, durante este primer año, a la Dirección General de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación, a la Procuraduría General de la República, al Instituto Mexicano del Seguro Social, a la Secretaría de la Defensa Nacional, a la Secretaría de Educación Pública y a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. Asimismo, los motivos de quejas más frecuentes fueron: negativa injustificada de beneficios de ley, negativa al derecho de petición, detención arbitraria, violación a los derechos de los reclusos o internos, ejercicio indebido de la función pública y negligencia médica. La tortura ocupó el lugar número 24 en la frecuencia de presentación de quejas, al haberse recibido durante ese año 46 quejas, de las cuales, una vez calificadas, se integraron 25 expedientes por ese motivo, y en siete casos se emitieron recomendaciones. Se formularon **9,765** solicitudes de informe a las autoridades. El porcentaje de respuestas recibidas por la CNDH representó el 93.5%.²³⁹

Las autoridades que omitieron o dilataron la respuesta de informe solicitado fueron el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Secretaría de la Reforma Agraria, la Dirección General de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Educación Pública.

Es importante señalar que "en siete años de gestión institucional" se han recibido **53,619** quejas, de las cuales **11,006** se han referido a asuntos de

²³⁸ *Idem.*

²³⁹ *Ibidem*, pp. 9 y 10.

naturaleza penal. De esta cifra, en **8,430** casos, que equivalen al **76.6%**, el quejoso que acudió a este organismo fue la víctima o el ofendido por la comisión de un delito. Así entonces, vemos que en materia penal predominan las quejas de los ofendidos o víctimas del delito, quienes lamentablemente aún se encuentran en desventaja ante la ley.²⁴⁰

Estos datos prueban que se ha brindado atención a personas que han resultado ser víctimas u ofendidos por ilícitos. Se observa la necesidad de impulsar la protección a las víctimas del delito, y por ende, la de llevar a cabo programas específicos con diversas instituciones públicas y privadas; es indispensable revisar la legislación para el reconocimiento y plena garantía de los derechos de las víctimas.

4. Recomendaciones

En este primer año, se emitieron **126** recomendaciones que se dirigieron a las autoridades del Gobierno del Estado del Veracruz, 11; al Gobierno del Estado de Guerrero, 10; Gobierno del Estado de Chiapas, 8; Procuraduría General de la República, 8; Gobierno del Estado de Jalisco, 7; Gobierno del Estado de Tabasco, 6 y Subsecretaría de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación, 4, entre otras.

Con las **126** recomendaciones enviadas en el ejercicio sobre el que se informa, sumaban ya, en el primer año del periodo mencionado, **1,179** las que ha emitido la CNDH, en sus siete años (hasta ese momento) de vida institucional. De éstas, **808** se encontraban totalmente cumplidas, lo que representaba el 68.53%. Hay que destacar que tal porcentaje aumentó en 5.3% en relación con el año anterior.²⁴¹

Es importante hacer notar que, como consecuencia de las recomendaciones emitidas en ejercicios anteriores, pendientes de cumplimiento y calificadas con incumplimiento negligente, persiste la inejecución de órdenes de aprehensión; omisión o deficiencia de acciones en el sistema penitenciario; falta

²⁴⁰ *Ibidem*, p. 11.

²⁴¹ *Idem*.

de conclusión de procedimientos administrativos de responsabilidad, y dilación en la integración y determinación de averiguaciones previas, todo ello propicia abuso e impunidad; el retraso en el cumplimiento de estas recomendaciones corresponde a los estados de Baja California, Chihuahua, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz y Zacatecas, así como al Distrito Federal y a los municipios de Pénjamo, Guanajuato y Torreón Coahuila. Sin embargo, es de destacarse que el número de recomendaciones calificadas por incumplimiento negligente disminuyó en relación con el ejercicio inmediato anterior, gracias a la disposición de las autoridades en el cumplimiento de las recomendaciones. Esto es, que de las 55 recomendaciones que se reportaron con esta calificación en el periodo de mayo-95-mayo-96, en el presente informe se redujo a 48.²⁴²

Las autoridades que cumplieron con mayor número de recomendaciones durante este año fueron: el Gobierno del Estado de Oaxaca y la Procuraduría General de la República.

Con motivo de la resolución de los recursos de inconformidad se emitieron 62 recomendaciones, de las cuales, 57 se dirigieron a las autoridades locales y 5 a las comisiones estatales de derechos humanos.²⁴³

Como resultado de la lucha contra la impunidad entablada por la Comisión, durante este año, y con motivo del cumplimiento de recomendaciones y de los trabajos de amigable composición, las autoridades aplicaron sanciones administrativas o penales a 278 servidores públicos federales y estatales, con lo que sumaron 2,742 servidores públicos sancionados desde que fue creada la Comisión.

5. Visitas a los Centros de Prevención y Readaptación Social

Por otro lado, con el propósito de conocer las condiciones de estancia de las personas privadas de su libertad en Centros de Prevención y Readaptación

²⁴² *Idem.*

²⁴³ *Ibidem*, p. 12.

Social, así como de verificar el respeto a los derechos de la población penitenciaria, la Comisión Nacional supervisó las cárceles para adultos y los hospitales psiquiátricos, así como las áreas de aseguramiento del Ministerio Público Federal y sitios de retención del Instituto Nacional de Migración en todo el país, y emitió 24 recomendaciones con relación a dicho programa. Tales recomendaciones, en su mayoría, fueron relacionadas con la adopción de medidas necesarias tendentes a lograr la readaptación social de la población penitenciaria.

6. Comunidades indígenas

Otra de las cosas importantes durante este período fue la atención a personas de origen indígena, pues la Comisión proporcionó asesoría jurídica a las comunidades, en particular a las personas que se encontraban privadas de su libertad en los diversos centros de reclusión del país, así como también, después de las visitas que se realizaron a dichos centros, 252 personas indígenas obtuvieron diversos beneficios preliberacionales y fueron puestos en libertad.

7. Programa sobre Asuntos de la Mujer, el Niño y la Familia

También se hizo una revisión a las leyes mexicanas, a través de la Coordinación respectiva al Programa sobre Asuntos de la Mujer, el Niño y la Familia, con el fin de determinar en qué casos es necesaria su educación para incorporar los principios de igualdad de género y el interés superior de la infancia y como resultado a dicha revisión, se realizó un estudio comparativo sobre las normas que contienen disposiciones relativas a las mujeres y a los niños en México, con los instrumentos internacionales sobre los derechos de la mujer y el niño. Todas las propuestas que se derivaron de este trabajo fueron sometidas a la consideración del presidente de la República y de los titulares de los organismos estatales de los derechos humanos.

8. Programa de Agravios a Periodistas y a Defensores Civiles de los Derechos Humanos

Y para aquellos quienes trabajan en los diversos medios de comunicación o participan activamente en algún organismo no gubernamental para la defensa de los derechos humanos, se llevó a cabo el Programa de Agravios a Periodistas y a Defensores Civiles de los Derechos Humanos, ello con el fin de investigar las quejas que al respecto recibe este organismo, así como el seguimiento de las 8 recomendaciones que estaban pendientes de cumplimiento al término de mayo de 1996, de las cuales, 2 fueron totalmente cumplidas y 6 estaban parcialmente cumplidas al término de mayo de 1997.

9. Trabajadores migratorios

Hubo especial atención sobre el tema de trabajadores migratorios, tanto extranjeros que ingresan a nuestro país, como los connacionales que emigran a otros países. Éste ha sido un compromiso que la Comisión estableció desde el momento de su creación, pues ofreció protección y defensa de los derechos humanos de tales trabajadores y para lograrlo puso en marcha un programa interinstitucional con la Coordinación General de Protección y Asuntos Consulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores, para esos mismos efectos, en la frontera sur también se trabajó con las instituciones migratorias, con las comisiones estatales de derechos humanos de la región y con las representaciones diplomáticas y consulares de los países de Centro y Sudamérica acreditados en nuestro país.

10. Ámbito internacional

Ahora bien, en el ámbito internacional se continuó con la labor de fortalecer las relaciones con las instituciones nacionales de protección y defensa de los derechos humanos de otros países y con los organismos internacionales existentes en esta materia. La Comisión participó en eventos internacionales

sobre derechos humanos y suscribió convenios de colaboración con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y con los defensores del pueblo de Argentina y Colombia. Asimismo, mantuvo intercambio de publicaciones o información con las instituciones y organismos internacionales de derechos humanos.

Se impartieron cursos y conferencias a 346 elementos de las Fuerzas Armadas, así como también se inició un seminario dirigido a los elementos de la séptima región militar, que comprende los estados de Chiapas y Tabasco.

Durante este primer año del periodo de la doctora Rocatti, también se inició el Programa Interinstitucional de Capacitación para los Agentes de Migración, debido a la celebración del Convenio de Colaboración entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, el Instituto Nacional de Migración y la Comisión Nacional de Derechos Humanos. El objetivo de tal programa fue capacitar, en un periodo de dos años, a 2,400 agentes de migración de todo el país.

11. *Materia legislativa*

En cuanto a materia legislativa, en este primer año de labores de la doctora Rocatti, se entregó al titular del Poder Ejecutivo Federal el estudio que proponía reformar la legislación penal para tipificar el "delito de discriminación" en sus diversas modalidades; dicho estudio se realizó con la colaboración de la Comunidad Judía de México, y para fortalecer la función de los organismos públicos protectores de derechos humanos, se presentó ante el Congreso de la Unión, el anteproyecto de reforma al artículo 102, apartado B de la Constitución.²⁴⁴

²⁴⁴ *Ibidem*, pp. 12-16.

12. Representación gráfica

Negativa injustificada de beneficios de ley	793
Dilación o negligencia administrativa en el proceso jurisdiccional	316
Negativa al derecho de petición	314
Ejercicio indebido de la función pública	278
Detención arbitraria	198
Violación a los derechos de los reclusos o internos	179
Solicitud de traslado penitenciario	151
Inejecución de resolución, sentencia o laudo	145
Negligencia médica	134
Negativa o inadecuada prestación del servicio público ofrecido por dependencias del Sector Salud	119
Lesiones	116
Dilación en la procuración de justicia	112
Dilación en el procedimiento administrativo	98
Negativa de atención médica	91
Amenazas	91
Prestación indebida de servicio público	81
Solicitud de beneficios de ley	61
Negativa o inadecuada prestación del servicio público en materia de educación	60
Tortura	58
Falsa acusación	54

A. Quejas

Por lo que se refiere al *segundo* informe de labores presentado por la doctora Rocattí (mayo de 1997-mayo de 1998), la cantidad de quejas recibidas ascendió a 10,092, de las cuales se resolvieron 8,706, y quedaron en trámite 1,386 casos al fin del periodo en cuestión.²⁴⁵ Las autoridades señaladas con mayor frecuencia como presuntas responsables fueron la Dirección General de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Procuraduría General de la República, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, la Secretaría de Educación Pública, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Comisión Federal de Electricidad. Los motivos de queja más frecuentes fueron: negativa injustificada de beneficios de ley para los internos en reclusorios, dilación o negligencia administrativa en el

²⁴⁵ Informe anual de actividades. Mayo 1997-mayo 1998, México, CNDH, 1998, p. 8.

proceso jurisdiccional, negativa al derecho de petición, ejercicio indebido de la función pública y detención arbitraria.²⁴⁶

Una de las preocupaciones de la Comisión fue el incremento de quejas por motivo de tortura, pues respecto del año anterior, de 46 quejas aumentó a 58, por lo que durante este segundo año del periodo de la doctora Rocatti, se ocupó el lugar 19 en la frecuencia de presentación de quejas. Por tal motivo, se emitieron 16 recomendaciones, en algunas de ellas se resolvieron dos o más casos de tortura, en los que se acreditó dicha violación por actos atribuidos a servidores públicos. Las recomendaciones por motivos de tortura se dirigieron a

Procuraduría General de Justicia Militar	5
Procuraduría General de la República	2
Gobierno del Estado de Durango	2
Gobierno del Estado de Oaxaca	2
Gobierno del Estado de Sonora	1
Gobierno del Estado de Puebla	1
Gobierno del Estado de Guerrero	1
Jefatura del Gobierno del Distrito Federal	1
Dirección General de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación	1 ²⁴⁷

B. Recomendaciones

El resultado de las recomendaciones emitidas por tal motivo y que fueron cumplidas durante 1996 y 1997 fue la consignación de 24 servidores públicos (6 por la comisión de este delito y 18 por diversos delitos como homicidio, lesiones, allanamiento de morada, abuso de autoridad o encubrimiento).

Durante este periodo (mayo de 1997-mayo de 1998), la CNDH emitió 136 recomendaciones y las autoridades que recibieron tres o más fueron las siguientes:

Instituto Mexicano del Seguro Social	15
Gobierno del Estado de Chiapas	11
Procuraduría General de la República	7
Jefatura de Gobierno del Distrito Federal	7
Gobierno del Estado de Puebla	7
Procuraduría General de Justicia Militar	5

²⁴⁶ *Ibidem.*

²⁴⁷ *Ibidem*, p. 9.

Gobiernos o algunos de los poderes de los Estados de:	
Tamaulipas	5
Guerrero	5
Jalisco	4
Nuevo León	4
Oaxaca	4
Sonora	4
Subsecretaría de Seguridad Pública y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación	4
Secretaría de Salud	4
Gobiernos o algunos de los poderes de los Estados de:	
Chihuahua	3
Durango	3
Guanajuato	3
Michoacán	3
Morolos	3
Tabasco	3
Veracruz	3 ²¹⁸

Un dato importante de señalar es que, desde junio de 1990 hasta mayo de 1998, se emitieron 1,315 recomendaciones, de las cuales 931, para 1998, se encontraban cumplidas totalmente. Y las autoridades que mostraron mayor voluntad para dicho cumplimiento fueron:

Procuraduría General de la República
Gobiernos de los estados de:
Puebla
México
Jalisco
Guerrero
San Luis Potosí
Veracruz
Oaxaca
Secretaría de la Reforma Agraria
Instituto Mexicano del Seguro Social

Por otro lado, quienes no aceptaron recomendaciones que la Comisión les dirigió fueron:

Morolos
Jalisco
Guanajuato
Tamaulipas
Tribunal Superior de Justicia de Tamaulipas
Comisión Nacional de Arbitraje Médico
Comisión Nacional Bancaria y de Valores
Presidencia Municipal de Teñala de Ocampo, Puebla

Pero ¿qué sucede cuando alguna autoridad no acepta una recomendación o aceptándola no la cumple? Propicia impunidad; protege,

²¹⁸ *Ibidem*, pp. 12 y 13.

encubre, soslaya o tolera a los servidores públicos que con motivo de la función que desempeñan se apartan del mandato legal, convirtiéndose en detractores de la buena fe de las instituciones, al amparo de las cuales cometen ilícitos o faltas graves que lastiman la conciencia social; circunstancias que, con el tiempo, se revierten en contra de quienes indebidamente fomentan o permiten el quebrantamiento del orden jurídico.

C. Documentos de no responsabilidad

Se emitieron tres documentos de no responsabilidad, en razón de que no se acreditaron violaciones a los derechos humanos por parte de las autoridades señaladas como presuntas responsables. Dichos documentos fueron dirigidos al secretario de Marina, al gobernador del Estado de Baja California y al secretario de Salud en el estado de Jalisco.

Así las cosas, con motivo del incumplimiento de tales recomendaciones, así como del procedimiento de conciliación, en el año en cuestión, diversas autoridades sancionaron administrativa o penalmente a **287 servidores** públicos y las medidas impuestas fueron las siguientes:

Amonestados o apercibidos	124
Suspendidos	72
Consignados por diversos delitos	48
Inhabilitados	22
Destituidos	48
Multados	2 ²⁴⁹
Los servidores públicos consignados fueron	
Elementos de la Policía Judicial Federal	22
Elementos de la Policía Judicial de los Estados	12
Efectivos militares	6
Elementos de la Policía Federal de Caminos	3
Agentes del Ministerio Público del fuero común	2
Médicos adscritos al IMSS	2
Ex presidente municipal	1 ²⁵⁰

²⁴⁹ *Ibidem*, p. 11.

²⁵⁰ *Idem*.

13. Programa de Supervisión a los Centros de Prevención y Readaptación Social

En cuanto al Programa de Supervisión a los Centros de Prevención y Readaptación Social del país, así como de los sitios de retención del Ministerio Público, del Instituto Nacional de Migración y de los Hospitales Psiquiátricos, la CNDH realizó 476 visitas, con el fin de brindar asistencia a las personas que presentaron quejas colectivas o individuales en torno a las condiciones en las que permanecen privadas de su libertad, sujetas a investigación o a una medida de seguridad, y como resultado de tales visitas, la Comisión comprobó la violación a derechos humanos, en 23 casos, relativos al Sistema Penitenciario, para ello emitió las 23 recomendaciones respectivas. De ellas 4 correspondieron a la Secretaría de Gobernación, 3 a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, 2 a cada uno de los gobiernos de los estados de Chiapas, Nuevo León, Puebla y Veracruz, y una a cada uno de los gobiernos de los estados de Chihuahua, Coahuila, Jalisco, Michoacán, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas y Yucatán, 1 a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, una a la Presidencia Municipal de Ciudad Juárez, Chihuahua, y 1 la Presidencia Municipal de Santa Ana Chautempan, Tlaxcala.²⁵¹ Las irregularidades que motivaron tales recomendaciones fueron: disturbios, ingobernabilidad, golpes o maltrato a los internos, traslado injustificado, sobrepoblación y falta de colaboración por parte de las autoridades del sistema penitenciario en las investigaciones que realiza la Comisión.

14. Creación de la Cuarta Visitaduría General

Asimismo, en febrero del año que analizamos, se creó la Cuarta Visitaduría General de la Comisión, especializada en el estudio, defensa y promoción de los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas; misma que gestionó, ante las autoridades penitenciarias, la liberación de 95 personas

²⁵¹ *Ibidem*, pp. 12 y 13.

que se encontraban privadas de su libertad y tenían derecho a algún beneficio de libertad anticipada. Todas ellas fueron liberadas mediante esa intervención.

15. *Programa de Atención a Quejas por Agravios a Periodistas y a Defensores Civiles de Derechos Humanos*

Por otro lado, se amplió el Programa de Atención a Quejas por Agravios a Periodistas y a Defensores Civiles de Derechos Humanos, el cual, a partir de mayo de 1997, se transformó en la Coordinación Especial para la Atención de dicho Programa.²⁵² Se tramitaron 72 quejas interpuestas por comunicadores en diversos medios informativos; de las cuales se concluyeron 35.

También se atendieron 39 expedientes relacionados con hechos presuntamente violatorios de los derechos humanos de miembros de organizaciones civiles defensoras de derechos humanos. De esos casos, 15 expedientes fueron concluidos durante 1998. Asimismo, en relación con este Programa, se emitieron 7 recomendaciones, de las cuales 2 se dirigieron al gobierno del estado de Oaxaca y 1 a los gobiernos de los estados de Chiapas, Coahuila, Guerrero, Puebla y Tabasco.

16. *Presuntos desaparecidos*

La CNDH intensificó sus acciones para resolver con rapidez los casos de presuntos desaparecidos, para ello, se efectuaron 139 actividades de campo en 28 entidades federativas. Se esclarecieron 64 casos, obteniendo como resultado 51 personas localizadas con vida; desafortunadamente, las demás personas se encontraron sin vida o con evidencia de ello. También, en el ámbito internacional, y con referencia al mismo tema, la CNDH informó al Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la Organización de las Naciones Unidas, acerca de las personas localizadas, y se le remitieron dos informes de actividades, uno en agosto y otro en octubre de 1997.

²⁵² *Ibidem*, p. 13.

A través de la Coordinación para la Selva y los Altos de Chiapas, ubicada en San Cristóbal de las Casas, la CNDH tramitó 364 expedientes de queja, de los cuales 300 fueron concluidos, en su mayoría mediante la conciliación o durante el procedimiento respectivo a favor de las víctimas de violaciones a los derechos humanos. De las quejas concluidas, se emitieron 6 recomendaciones que se dirigieron al gobernador del Estado, mismas que fueron aceptadas y que a finales de 1998 se encontraban en vías de cumplimiento.

17. Prevención de hechos para evitar la violación de derechos humanos

También, en materia de provención contra hechos que se realizaran podrían violar derechos humanos de manera irreparable, se dirigieron 30 solicitudes de medidas cautelares al gobierno del Estado de Chiapas, a fin de que garantizara la integridad física de personas o grupos de personas pertenecientes a organizaciones civiles en la entidad, y se solicitaron alimentos, atención médica y ayuda humanitaria para los desplazados y sus familiares en el Municipio de Chenalhó. Todas estas solicitudes fueron aceptadas por las autoridades del Estado.

18. Acontecimientos de Acteal

Referente a los acontecimientos sucedidos en Acteal el 22 de diciembre de 1997, donde un grupo de paramilitares, armados con fusiles AK-47 y M-16, dispararon contra miembros de una comunidad de refugiados llamada Acteal, municipio de Chenalhó, en México provocando la muerte de 45 hombres, mujeres y niños, que se encontraban rezando con motivo de las fiestas navideñas, la CNDH emitió una recomendación dirigida al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas, y al procurador general de la República.

El resultado que se tiene del cumplimiento de tal recomendación es el siguiente:

- a) Se separó de su cargo a 12 servidores públicos de niveles medios y superiores.
- b) Se inició el procedimiento de responsabilidad de todos y cada uno de los servidores públicos que fueron separados de su cargo.
- c) En cuanto a la indemnización para las víctimas o sus familiares, el Gobierno del Estado depositó en una cuenta bancaria la cantidad de \$1,885,000.00 a nombre del Fondo Indemnización Acteal.
- d) Con respecto a los programas de apoyo a la productividad, desarrollo social, salubridad, educación, seguridad pública, procuración y administración de justicia, el Gobierno del Estado de Chiapas informó a la CNDH, que había puesto en marcha esos programas, especialmente en 34 municipios calificados como prioritarios.
- e) Se inició una auditoría administrativa en la Procuraduría General de Justicia del Estado, a fin de medir el grado de eficacia en el desempeño de sus funciones.
- f) Hasta finales de 1998, todavía no se había iniciado el punto relativo a la capacitación para las autoridades de la Procuraduría General de Justicia y para elementos policiales.
- g) La autoridad judicial libró 111 órdenes de aprehensión, de las cuales únicamente, a finales de 1998, faltaban 10 por ejecutar, y se encontraban 96 probables responsables de los hechos delictivos. Eso en cuanto al punto dirigido a la Procuraduría General de la República.²⁵³

Durante este periodo (mayo de 1997-mayo de 1998) la CNDH, a través de la Coordinación para la Selva de los Altos de Chiapas, realizó **482** actividades de campo, en más de **173** comunidades de dichas zonas, de estas visitas se obtuvo

²⁵³ *Ibidem*, pp. 14 y 15.

la constante presencia del Ejército Mexicano, como factor que, entre otros, alteraba la convivencia de las comunidades indígenas, sobre todo de aquellas que de ninguna forma intervenían en el conflicto existente, y con el ánimo de contribuir a la solución de dicho conflicto chiapaneco, la CNDH consideró la necesidad de que, conforme avanzara el proceso de pacificación y las medidas correspondientes de conciliación, se realizaran las acciones pertinentes para reubicar las bases o campamentos militares; a fin de que los habitantes de tales comunidades estuvieran en aptitud de realizar, con tranquilidad, las actividades cotidianas según sus usos, costumbres y formas particulares de convivencia colectiva, sin la injerencia de actores ajenos a sus comunidades. De igual manera, la CNDH consideró prioritario que en materia de seguridad pública y prevención del delito en esa entidad federativa, se lograra el desarme de los grupos civiles que ilegalmente estaban armados y que amenazaban la tranquilidad de las comunidades indígenas.

19. Incremento y fortalecimiento de la cultura de derechos humanos

También, con el objeto de incrementar y fortalecer la cultura de respeto a los derechos humanos en nuestro país, se realizaron **925** actividades, a través de las cuales se impartieron conferencias, cursos, talleres, seminarios, diplomados y coloquios, con la participación directa de **46,996** personas. En estas actividades participaron servidores públicos federales, estatales y municipales; organismos no gubernamentales, asociaciones civiles, instituciones académicas, sectores vulnerables y la sociedad en general.

20. Centro Nacional de Derechos Humanos

Por su parte, el Consejo aprobó la creación del Centro Nacional de Derechos Humanos, como respuesta a la necesidad social de contar con un espacio académico de excelencia en los ámbitos de educación formal, investigación y promoción de los derechos fundamentales en nuestro país.

21. Actividades realizadas por la CNDH y su difusión

Para que las actividades realizadas por la CNDH fueran difundidas permanentemente a través de los medios de comunicación, se realizaron **164** programas de radio y televisión, **87** entrevistas, **12** conferencias de prensa y se emitieron **256** boletines informativos.

México fue sede del *IV Taller Internacional de Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos*, efectuado del 27 al 29 de noviembre de 1997, distinción que fue reconocida por **144** participantes de **92** instituciones, provenientes de **41** países de los cinco continentes. De dicho taller se obtuvo la *Declaración de Mérida*, de cuyo contenido destacó el compromiso de las instituciones nacionales por redoblar los esfuerzos para que las diferentes manifestaciones en conmemoración del Quincuagésimo Aniversario de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* fueran una ocasión para el cumplimiento de sus principios.

También, con motivo del aniversario de la Declaración, se realizó el *Seminario Internacional "Nuevas Tendencias en Derechos Humanos"*, mismo que tuvo por objeto analizar las cuestiones teóricas y prácticas más relevantes en relación con los derechos fundamentales, así como el desarrollo actual y las tendencias que respecto de la protección de estos derechos se han experimentado en los últimos años. Asistieron a dicho evento especialistas latinoamericanos y europeos de reconocido prestigio en esta materia.

Se realizaron diversos eventos con los organismos no gubernamentales de derechos humanos, destacando el Foro Nacional sobre Derechos Humanos, realizado con varios organismos civiles, en el que se analizaron importantes temas tendientes a fortalecer la autonomía e independencia de las instituciones públicas de protección y defensa de los derechos humanos y su relación con otras de la sociedad civil.

22. Estudios que concluyeron durante este periodo

- a) *Violaciones a Derechos Humanos de la Mujer Mexicana que Emigra a los Estados Unidos de América.* Se analizó la situación específica de quienes se ubican en ese grupo vulnerable; también se formularon sugerencias a las autoridades que estaban vinculadas con la protección y defensa de los derechos de las mujeres migrantes.
- b) *La tercera Edad en México.* Se analizaron las circunstancias del proceso de envejecimiento de la población y las características económicas, sociales y culturales que presentaron las personas de la tercera edad.
- c) *Legislación Latinoamericana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.* Que contiene legislación alusiva a esa materia de 16 países de nuestro continente.²⁵⁴

23. Estudios legislativos que se elaboraron y difundieron

- a) Modelo de Anteproyecto de Ley que crea el Centro de Atención para las Víctimas del Delito
- b) Anteproyecto de Reformas al Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, en el que se propuso incluir como delito grave el tipo penal de desaparición forzada o involuntaria de personas, así como la imprescriptibilidad de dicho delito.

En el *tercer* informe de labores de la doctora Rocatti (enero-diciembre de 1998), se acordó en sesión ordinaria del Consejo de la Comisión, que a partir de ese momento, los informes se presentarían conteniendo las actividades realizadas de enero a diciembre de cada año, y no de mayo a mayo, como se había venido haciendo. Esto con la finalidad de adecuar los planes y programas

²⁵⁴ *Ibidem*, pp. 18 y 19.

de trabajo de la CNDH al calendario fiscal; al Presupuesto de Egresos de la Federación del Ejercicio fiscal respectivo y a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Asimismo, para que el contenido del informe de actividades fuera oportuno respecto de las solicitudes de información que formulan las instancias nacionales o internacionales, en lo concerniente a la situación de los Derechos Humanos en nuestro país.²⁵⁵

24. Consejo (sesiones)

El Consejo de la CNDH realizó 15 sesiones de trabajo. Los integrantes del mismo intervinieron en 3 reuniones realizadas con organizaciones civiles de derechos humanos en el estado de Chiapas, con la idea de proponer alternativas viables para fortalecer y mejorar la protección de los derechos humanos en esa entidad. De igual forma, efectuaron visitas de trabajo a dos centros federales de readaptación social

25. Quejas (expedientes tramitados)

Durante 1998 se tramitaron **8,330** expedientes de queja; de ellos se concluyeron **7,324** casos que, en su mayoría, se resolvieron por la gestión directa de la Comisión, durante el procedimiento y la conciliación, restituyendo al quejoso en el goce de sus derechos. A este trabajo de integración y resolución de expedientes, se sumaron **558** casos relativos a igual número de recursos de impugnación o de queja, interpuestos por las personas que se inconformaron en contra de las resoluciones de los organismos públicos locales de derechos humanos o por el incumplimiento de las recomendaciones emitidas por dichos organismos.

También se brindó asesoría jurídica, sin apertura de expediente, a más de **5,000** personas que acudieron en busca de apoyo, en razón de que el problema

²⁵⁵ *Síntesis del informe de actividades 1998*, México, CNDH, 1998, pp. 5 y 6.

que individualmente plantearon era de la competencia de otras instituciones, a las que se les solicitó atención personalizada y oportuna para los peticionarios.

Las autoridades señaladas con mayor frecuencia en las quejas presentadas durante 1998 fueron:

Procuraduría General de la República
Instituto Mexicano del Seguro Social
Secretaría de la Defensa Nacional
Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
Junta Federal de Conciliación y Arbitraje
Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Gobierno del Distrito Federal
Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Procuraduría Federal del Consumidor ²⁵⁶

Y los motivos más frecuentes por los cuales se presentaron dichas quejas fueron: la negativa al derecho de petición, dilación o negligencia administrativa en el proceso jurisdiccional, negativa o inadecuada prestación del servicio público de educación, negativa o inadecuada prestación del servicio público de salud, retención ilegal, negligencia médica, trato cruel y/o degradante, aseguramiento indebido de bienes, incumplimiento de la función pública en la procuración de justicia y ejercicio indebido de la función pública.

También en este periodo, como en los anteriores, se recibieron quejas por tortura, ubicándose en el número 32 de la frecuencia de quejas recibidas en la Comisión.

26. Recomendaciones (autoridades recomendadas)

Se emitieron 6 recomendaciones en contra de los servidores públicos que resultaron responsables, en cuanto a tortura, específicamente se dirigieron a las siguientes autoridades:

²⁵⁶ *Ibidem*, pp. 8 y 9.

Procurador general de la República	2
Gobernador del estado de Guerrero	1
Gobernador del estado de Puebla	1
Gobernador del estado de Sonora	1
Gobernador del estado de Veracruz y presidente municipal de Josés Carranza, Veracruz	1 ²⁵⁷

El resultado que se obtuvo de la investigación de las quejas, previa la obtención y valoración de las evidencias existentes, la Comisión emitió 114 recomendaciones, y las autoridades que recibieron 3 o más, fueron las siguientes:

Gobernador del estado de Chiapas	11
Procurador general de la República	8
Director general del IMSS	8
Secretario de Salud	5
Gobernador del estado de Oaxaca	5
Gobernador del estado de Sinaloa	4
Gobernador del estado de Tabasco	4
Gobernador del estado de Tabasco	4
Gobernador del estado de Tamaulipas	4
Jefe de gobierno del Distrito Federal	4
Secretario de Comunicaciones y Transportes	3
Gobernador del estado de Chihuahua	3
Gobernador del estado de Guerrero	3
Gobernador del estado de Michoacán	3
Gobernador del estado de Morelos	3
Gobernador del estado de Nayarit	3
Gobernador del estado de Sonora	3
Gobernador del estado de Veracruz	3 ²⁵⁸

Durante este año, las autoridades que manifestaron mayor voluntad en el cumplimiento de las recomendaciones fueron las siguientes:

Gobernador del estado de Chiapas	17
Gobernador del estado de Puebla	13
Director General del IMSS	13
Procurador General de la República	11
Gobernador del estado de Guerrero	9
Gobernador del estado de Michoacán	9
Gobernador del estado de Jalisco	7
Directora general del Instituto de Seguridad y servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	6
Gobernador del estado de Morelos	6
Gobernador del estado de Oaxaca	5
Gobernador del estado de Tamaulipas	5
Gobernador del estado de Campeche	2

En este periodo también hubo autoridades que no aceptaron una recomendación que la Comisión les dirigió. Ellas fueron los gobiernos de Chiapas

²⁵⁷ *Ibidem*, pp. 9 y 10.

y Tamaulipas y la Presidencia Municipal de San Pedro Garza García, Nuevo León. Asimismo, fueron emitidos 4 documentos de no responsabilidad a los derechos humanos por parte de las autoridades señaladas como presuntas responsables. Estos documentos se dirigieron al secretario de Salud del estado de Jalisco, al secretario de Marina, a la directora general del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y al director general del IMSS, resultando sancionados **148** servidores públicos, con motivo del cumplimiento de las recomendaciones de la resolución de expedientes a través del procedimiento de conciliación y durante el trámite respectivo de 1998.

Las sanciones aplicadas fueron las siguientes:

Ejercicio de la acción penal	20
Destitución	20
Inhabilitación	19
Suspensión	37
Amonestación o apercibimiento	55 ²⁹⁸

Hasta este momento (finales de 1998) y desde junio de 1990, las autoridades, en cumplimiento de las recomendaciones que recibieron, sancionaron a **3,118** servidores públicos; de los cuales **1,506** son del ámbito federal, **1,548** del ámbito estatal y **64** del ámbito municipal.

27. *Visitas realizadas*

Se realizaron **323** visitas a diversos Centros de Prevención y Readaptación Social, Estaciones Migratorias, Agencias del Ministerio Público de la Federación, Hospitales Psiquiátricos y Albergues; y los problemas que se atendieron fueron los derivados de los vicios que persisten en dichos establecimientos penitenciarios, como el autogobierno, la sobrepoblación, tráfico de psicotrópicos, los cobros indebidos, así como los excesos o deficiencias atribuibles a las autoridades respectivas.

²⁹⁸ *Ibidem*, pp. 11 y 12.

²⁹⁹ *Ibidem*, pp. 13 y 14.

En 21 casos se acreditaron violaciones a derechos humanos de los internos y se procedió a emitir las 21 recomendaciones respectivas, dirigidas a los gobiernos de Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán; Tribunales Superiores de Justicia de Veracruz y Yucatán; Secretaría de Salud; director general del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; subsecretario de Seguridad Pública y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación, presidente municipal de Ciudad Juárez, Chihuahua y H. Ayuntamiento de Juchitán, Oaxaca.

SESIONES DEL CONSEJO²⁶⁰

Periodo	Sesiones ordinarias	Sesiones extraordinarias
Mayo 1996-mayo 1997	10	1
Mayo 1997-mayo 1998	12	1
Enero-diciembre de 1998	13	2

28. Temas analizados que destacan²⁶¹

Mayo 1996-mayo 1997	Mayo 1997-mayo 1998	Enero-diciembre de 1998
<p>Entre los casos analizados se trató el relacionado con la huelga de hambre efectuada frente a las instalaciones de la CNDH por ex trabajadores de limpieza del Municipio del Centro de Tabasco. El pronunciamiento formulado por la CNDH, que se hizo del conocimiento público fue el siguiente:</p> <p>A) La CNDH aceptó hacer valer sus buenos oficios a fin de lograr la resolución del conflicto. Sin embargo, señaló que el artículo 102-B constitucional le impide conocer de asuntos de carácter laboral (como era el planteamiento inicial presentado por los mencionados ex trabajadores).</p> <p>B) La CNDH reiteró el exhorto público que había formulado a las partes ya en tres ocasiones anteriores para que de inmediato resolviera los puntos de diferencia que aun tenían, pues habían transcurrido 92 días de ayuno y el estado de salud de los ex trabajadores era</p>	<p>1) A fin de sistematizar las actividades de promoción y capacitación que realiza la CNDH, el Consejo aprobó la creación del Centro Nacional de Derechos Humanos, como respuesta a la exigencia de la sociedad mexicana de contar con un espacio académico de excelencia en los ámbitos de educación, investigación, promoción y difusión de los derechos humanos.</p> <p>2) El Consejo celebró una sesión de trabajo en San Cristóbal de Las Casas, debido a la situación de los derechos humanos en el estado de Chiapas. Entre las principales actividades desarrolladas destacan tres reuniones de trabajo:</p> <p>A) Una con el gobernador del Estado.</p> <p>B) Otra con los representantes de la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI).</p> <p>C) Otra con los organismos no</p>	<p>1) También, con motivo de la situación que se vivía en el estado de Chiapas, se realizaron las reuniones de trabajo con:</p> <p>A) El gobernador del estado</p> <p>B) Los representantes de la CONAI</p> <p>C) Los organismos no gubernamentales pro derechos humanos Fray Bartolomé de Las Casas y Cántas.</p> <p>2) Asimismo, al igual que el año anterior, intercambiaron impresiones con los vecinos del Municipio de Chenalhó, y el 14 de julio de 1998, en sesión extraordinaria, se conoció la situación por los hechos ocurridos en el Municipio de El Bosque, donde perdieron la vida 10 personas con motivo de un enfrentamiento entre policías y particulares. Al ser informado de las agresiones físicas de que fueron objeto integrantes del personal de la CNDH, el Consejo</p>

²⁶⁰ Fuente: informes anuales de actividades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos 1996-1998.

²⁶¹ *Idem.*

<p>ovidentemente deteriorado.</p> <p>C) La CNDH señaló que el derecho a la vida, como el bien más preciado del ser humano, debe anteponerse ante cualquier consideración de carácter político, ideológico, laboral o de otra índole.</p>	<p>gubernamentales pro derechos humanos, Fray Bartolomé de Las Casas y Carilín.</p> <p>En ellos hubo un diálogo cordial y se intercambiaron impresiones y propuestas para una mayor protección y defensa de los derechos humanos en la entidad.</p> <p>3) Se realizó también un recorrido por el Municipio de Chenalhó y se visitaron las comunidades de Polhó, Actoal y el campamento que la CNDH instaló en X'oyop.</p> <p>4) En la población de Chenalhó los consejeros intercambiaron impresiones con los vecinos del lugar y concedieron entrevistas de prensa a los medios informativos.</p>	<p>determinó emitir un comunicado a la opinión pública, del cual destaca lo siguiente:</p> <p>A) A lo largo de este periodo y ante los graves incidentes en el estado de Chiapas, la CNDH emitió recomendaciones dirigidas a las autoridades competentes y se inició un expediente sobre los eventos en el Municipio de El Bosque ocurridos el 10 de junio. Por otro lado, a petición de la población de las comunidades de Chavajoval y Unión Progreso, así como de diversas organizaciones no gubernamentales presentes en la región, el cuarto visitador de la CNDH aceptó constituirse en enlace neutral para entregar al pueblo los cuerpos de las personas que perdieron la vida en los hechos ocurridos el 10 de junio.</p> <p>Cabe destacar que la labor del visitador, al entregar los cadáveres, se vio obstaculizada por las autoridades del Gobierno del Estado, se entregaron 8 cuerpos con más de 80 horas de su fallecimiento en avanzado estado de descomposición debido al tiempo transcurrido y a la práctica de la necropsia. El transporte utilizado para trasladar dichos cadáveres fue un camión "toron" proporcionado por las autoridades de ese estado, que a decir de los pobladores de las comunidades había sido utilizado en anteriores operativos policiales para transportar detenidos. En consecuencia, al llegar a la comunidad de Unión Progreso, el visitador fue agredido verbal y físicamente por una multitud enardecida, la que cuestionó en forma insultante su labor. El Consejo reiteró en este comunicado que la labor de la CNDH consiste en defender los derechos humanos de la población contra actos violatorios atribuidos a la autoridad, independientemente de las características políticas ideológicas de quienes resulten afectados.</p> <p>Asimismo, dijo que la legitimidad de la CNDH se funda fundamentalmente en la Ley que le dio origen, así como en la confianza que le brinda la opinión pública y la sociedad mexicana en su conjunto. Señaló también que en el caso del conflicto de Chiapas, con su secuencia de violencia y abusos de los derechos humanos la CNDH, al igual que los demás ombudsmen del mundo, no puede acabar por sí misma con las</p>
--	--	---

		<p>violaciones de los derechos humanos. Su objetivo es investigar y denunciar abusos, señalar responsabilidades y luchar contra la impunidad y para ello necesita la comprensión, el respeto y el apoyo de la población de las organizaciones cívicas y de las autoridades gubernamentales en todos los niveles</p> <p>B) Aprobó el Programa Anual de Trabajo de la CNDH</p> <p>C) Realizó reuniones con los miembros de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales de Justicia y de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión e intercambio impresiones y puntos de vista sobre las diversas iniciativas para reformar el estatuto jurídico de la CNDH</p> <p>D) Hizo un reconocimiento público al doctor Héctor Fix-Zamudio con motivo del homenaje que le rindió la Corte Interamericana de Derechos Humanos</p>
--	--	---

A continuación se presentan los cuadros referentes a la situación de las quejas, es decir, quejas atendidas, estado de las quejas al cierre de cada año, calificación, conceptos por los cuales fueron concluidas las quejas, la causa de terminación sobre los asuntos concluidos en los que se brindó orientación al quejoso y las causas en cuanto a los asuntos concluidos por no surtirse competencia de la CNDH.

Quejas atendidas²⁶²

Quejas que se encontraban en trámite	<i>al 25 de mayo de 1996</i>	<i>al 15 de mayo de 1997</i>	<i>al 31 de diciembre de 1997</i>
	1,284	1,338	1,749
Quejas que se encontraban pendientes de calificación por falta de información del quejoso	<i>al 25 de mayo de 1996</i>	<i>al 15 de mayo de 1997</i>	<i>al 31 de diciembre de 1998</i>
	39	38	58
Quejas recibidas	<i>del 26 de mayo de 1996 al 15 de mayo de 1997</i>	<i>del 16 de mayo de 1997 al 15 de mayo de 1998</i>	<i>del 1º de enero al 31 de diciembre de 1998</i>
	8,509	8,716	6,523
Total	9,832	10,092	8,330

²⁶² *Idem.*

Estado de las quejas al cierre de cada año

En trámite	del 26 de mayo de 1996 al 25 de mayo de 1997	del 16 de mayo de 1997 al 15 de mayo de 1998	del 1º de enero al 31 de diciembre de 1998
	1,338	1,288	927
Pendientes de calificación por falta de información del quejoso	38	98	79
Concluidas	8,450	8,706	7,324
Total	9,832	10,092	8,330

Calificación²⁶³

Quejas sobre hechos presuntamente violatorios de derechos humanos	Mayo de 1996-mayo de 1997	Mayo de 1997-mayo de 1998	Enero-diciembre de 1998
Orientación	2,514	3,450	1,918
No competencia de la CNDH	5,959	5,165	4,242
Pendientes de calificar por falta de información del quejoso	36	98	294
Pendientes de calificación por haberse recibido durante los últimos tres días hábiles		3	67
		3	2
Total	8,509	8,718	6,523

Las quejas fueron concluidas por los siguientes conceptos²⁶⁴

Concepto	Mayo-1996-mayo 1997	Mayo 1997-mayo 1998	Enero-diciembre 1998
Por solución a la queja durante su tramitación y/o conciliación	1,810	1,857	1,663
Por orientación al quejoso y/o remisión de la queja a la autoridad, servidor público o instancia competente	5,770	5,159	4,855
Por incompetencia de la CNDH	749	487	301
Por desistimiento del quejoso	72	56	46
Por falta de interés del quejoso en la continuación del procedimiento	96	85	67
Por recomendaciones derivadas del Programa General de Queja	44	69	49
Por recomendaciones derivadas del Programa Penitenciario	20	23	21
Por recomendaciones derivadas de los recursos de inconformidad	62		
Por no responsabilidad de la autoridad	2	3	4
Por acumulación de expedientes de queja	87	900	318
Total	8,518	8,439	7,324

²⁶³ *Idem.*

²⁶⁴ *Idem.*

Sobre los asuntos concluidos en los que se brindó orientación al quejoso, la causa de tal terminación fue:²⁶⁵

Causa	Mayo 1996-mayo 1997	Mayo 1997-mayo 1998	Enero-diciembre de 1998
Por orientación para acudir a la autoridad competente	3,836	3,286	3,494
Remisión a organismo local de derechos humanos	705	712	599
Remisión a la Comisión Nacional de Arbitraje Médico	510	323	215
Remisión a la Procuraduría de Defensa del Trabajo	526	679	429
Remisión a la Procuraduría Agraria	118	90	74
Asunto entre particulares	55	51	37
Remisión a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	14	11	5
Remisión al Poder Judicial Federal	6	1	2
Total	5,770	5,159	4,855

En cuanto a los asuntos concluidos por no surtirse competencia de la CNDH, las causas fueron las siguientes:²⁶⁶

Causa	Mayo 1996-mayo 1997	Mayo 1997-mayo 1998	Enero-diciembre de 1998
Asunto jurisdiccional de fondo	595	361	256
Sentencia definitiva	62	62	15
Quejas extemporáneas	56	41	19
Conflictos laborales	35	23	11
Catificación de elecciones	1		
Total	749	487	301

Se desarrollaron diversos programas como el de Presuntos desaparecidos; Para los Altos y Selva de Chiapas; Sobre el Sistema Penitenciario y Centros de Internamiento; Sobre Derechos Humanos y los Trabajadores Migratorios; de Enfermos de VIH/SIDA; Contra la Pena de Muerte; de Asuntos Internacionales; de Educación, Divulgación e Información; de Relaciones con los Organismos no gubernamentales de Derechos Humanos Nacionales e Internacionales; de Unidad Nacional contra la Violencia; de Estudios Legislativos y Programa de Cómputo.

²⁶⁵ *Idem.*

²⁶⁶ *Idem.*

34. Análisis y opinión personal

A) Este periodo se caracteriza por haber sido presidido por una mujer, la doctora Mirelller Rocatti. Lo que demuestra que la figura del *ombudsman* no es exclusiva únicamente de los hombres, ya que los resultados de dicho periodo fueron realmente importantes.

B) La integración de la Comisión fue de la siguiente manera: el *Consejo* estuvo formado por: Héctor Aguilar Camín, Juan Casillas García, Clomontina Díaz y de Ovando, Guillermo Espinoza Velasco, Carlos Fuentes, Sergio García Ramírez, Javier Gil Castañeda, Rodolfo Stavenhagen, Grisolda Álvarez Ponzo de León, Héctor Fix-Zamudio y Federico Reyes Heróles, algunos de ellos pertenecientes a la Comisión desde que ésta comenzó sus labores. Se llevaron a cabo 45 sesiones ordinarias y 1 extraordinaria. De éstas lo más importante fue que: se aprobó el Centro Nacional de Derechos Humanos, como respuesta a la petición de la sociedad de contar con un espacio académico para educación, investigación, promoción y difusión de los derechos humanos. Sin embargo, éste detuvo su funcionamiento, hasta el año de 2002, periodo en que ocupó la Presidencia el doctor Soberanes (explicado más adelante). Este hecho podría considerarse como un proyecto que no se apoyó lo suficiente por la doctora Rocatti para que funcionara.

Otro asunto importante que se ventiló en el periodo analizado fue la entrega de los cadáveres de quienes perdieron la vida el 10 de junio de 1998 en la comunidad de Chavajeval, cuando alrededor de 85 camiones y aproximadamente 3,500 elementos de los distintos cuerpos de Seguridad Pública, Ejército Federal, Policía

Judicial Federal y Estatal, dispararon y lanzaron gases lacrimógenos a los habitantes de dicho territorio. El motivo del enfrentamiento se debe al interés de desaparecer "Chavajeval" que pertenece a "El Bosque", el último de los

municipios autónomos zapatistas desmantelados por el Ejército y la policía en Chiapas y el primero en repeler a la fuerza pública con fuego.

La labor del visitador, al entregar dichos cadáveres, fue muy valiente, pues las autoridades del gobierno del estado demoraron tanto la necropsia, que fueron entregados en alto grado de descomposición (80 horas después de su fallecimiento) y por si fuera poco, el transporte proporcionado por el estado fue identificado por los pobladores del área como los camiones utilizados anteriormente para detener habitantes de la comunidad. Esta situación provocó que un grupo de pobladores agrediera física y verbalmente al visitador. Es por ello que vale la pena mencionar que la integridad física de quienes trabajan en la Comisión, en algunos casos, corren riesgos realmente impresionantes.

Las visitadurías estuvieron integradas por: Mario I. Álvarez Ledesma (primer visitador), Luis M. Ponce de León Armenta, Enrique Guadarrama López y José Colón Morán (segunda visitaduría), Adolfo Hernández Figueroa y José Luis Lobato Espinoza (tercera visitaduría), Adolfo Hernández Figueroa y José Luis E. Arenas Hernández (cuarta visitaduría). Es importante señalar que en este periodo fue que se incluyó una cuarta visitaduría a la Comisión, especializada en el estudio, defensa y promoción de los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas.

C) Se hizo un reconocimiento público al ilustre constitucionalista Héctor Fix-Zamudio, con motivo del homenaje que le rindió la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo cual fue muy emotivo, ya que, Fix-Zamudio es conocido como una persona que siempre ha estudiado los derechos humanos y aportado ideas muy importantes, tanto en sus libros como en sus conferencias. Así como también a lo largo de los diferentes cargos que ha ocupado, como es el caso de la Presidencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

D) El número de quejas recibidas durante este periodo fue de **23,748**, más las que se encontraban pendientes de trámite (**4,371**) y las que se encontraban pendientes de calificación por falta de información del quejoso (**135**),

suman un total de **28,254**, es decir, **6,616** quejas menos que el periodo anterior, presidido por Jorge Madrazo. De éstas, al cierre del periodo de la doctora Rocatti, la situación fue la siguiente: **3,553** se encontraban en trámite, **215** pendientes de calificación por falta de información del quejoso y **24,486** fueron concluidas. Las causas por las que se concluyeron la mayoría de las quejas fue por solución a la queja durante su tramitación y/o conciliación, en primer lugar, y en segundo y subsecuentes, por orientación al quejoso y/o remisión de la queja a la autoridad, servidor público o instancia competente; por incompetencia de la CNDH; por falta de interés del quejoso en la continuación del procedimiento, por omisión de recomendaciones.

E) Dentro del Programa de Desaparecidos, la Comisión logró aclarar la situación de 64 personas, de las cuales 51 fueron encontradas con vida y 13 muertas o con evidencias de ello. Lo que, sin duda, demuestra el trabajo realizado durante el periodo analizado.

CUARTO PERIODO

DEL 16 DE NOVIEMBRE DE 1999 A LA FECHA
(DR. JOSÉ LUIS SOBERANES)

CUARTO PERIODO 15 DE NOVIEMBRE DE 1999 A LA FECHA

El primer Informe anual de actividades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (comprendido de enero a noviembre de 1999) del cuarto periodo fue el último presidido por la doctora **Mirelle Rocatti**. Posteriormente, el 16 de noviembre del mismo año, ocupó la Presidencia el **doctor José Luis Soberanes Fernández**, misma que desempeña hasta la fecha, logrando importantes avances dentro de la Comisión.

Es licenciado en derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM y doctor en derecho por la Universidad de Valencia, España. Es investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, del cual fue director.

Es importante señalar que a finales de 1999, primer año de labores del doctor **Soberanes**, se produjo la reforma constitucional que concedió autonomía de gestión y presupuestaria a la CNDH, lo que desde diversas perspectivas significa el reconocimiento de la madurez de la institución.

En el segundo año de actividades de este periodo del doctor **Soberanes**, el país se encontraba en la última fase de un largo proceso hacia la transición democrática y padecía (aún padece) las consecuencias de numerosos y añejos vicios en la aplicación de la ley y frecuentes violaciones a los derechos humanos.

Cuando el doctor **Soberanes** aceptó su nombramiento como presidente de dicha Comisión, lo primero que hizo fue realizar un balance acerca de la situación en que se encontraban los derechos humanos en México y fue evidente que habían sido éstos un instrumento útil de la sociedad civil para enfrentar la manipulación del derecho. Habían servido también como arma de lucha a favor de la democracia y, sin duda, como vía certera para coadyuvar con la práctica de la crítica del poder, condición ineludible para un Estado que aspira a ser democrático.²⁶⁷

Los retos a enfrentar no eran nada fáciles.

²⁶⁷ Palabras del doctor **Soberanes** tomadas de la introducción del *Informe de actividades del 16 de noviembre de 1999 al 15 de noviembre de 2000*, México, CNDH, 2001, p. V.

Por un lado, dentro de este balance, se detectó que entre los obstáculos a vencer estaba la ausencia de credibilidad en muchas instituciones representativas del Estado de derecho, especialmente las de procuración y administración de justicia, donde la corrupción y la impunidad se habían convertido en prácticas comunes.²⁶⁸

Otro fenómeno detectado fue el incremento de los grupos más vulnerables y propensos a violaciones a sus derechos humanos, como los casos de los migrantes mexicanos que cruzan la frontera hacia Estados Unidos en busca de mejores oportunidades de trabajo, y de las diferentes etnias indígenas del país, todavía ajenas a los beneficios del progreso material; el lamentable estado que guardan los centros de reclusión del país; el poco respeto a los derechos fundamentales de los internos y la corrupción generalizada en todas las cárceles de la República. Asimismo, se notó el peligro de la creciente intolerancia religiosa, así como signos de rencor y violencia en algunas regiones de la nación.

A nivel nacional, se encontró la falta de homogeneidad de los organismos públicos estatales de protección y defensa de los derechos humanos; y, a nivel internacional, la presión que había sobre México en materia de derechos humanos, derivada de la globalización.²⁶⁹

Por otro lado, también resultado de este balance, hubo varios sucesos que permitieron augurar para nuestro país, cambios importantes en la defensa y protección de los derechos humanos. Uno de esos sucesos fue la tesis de la SCJN que dispuso que: "los tratados internacionales, firmados y ratificados por México, tales como los relativos a los derechos humanos, se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y locales y, por lo mismo, en un segundo plano respecto de la Constitución Federal".²⁷⁰

En este caso, se auguró que para un futuro inmediato, los poderes judiciales tendrán que fundar y motivar sus resoluciones en dichos tratados y si a éstos se le suman las importantes decisiones en la misma Corte que pueden contribuir a que se respeten en mayor medida los derechos humanos el resultado

²⁶⁸ *Ibidem*, p. 6.

²⁶⁹ *Ibidem*, pp. VI y VII.

²⁷⁰ *Tesis jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, del 28 de octubre de 1999.

obtenido es que la confesión finalmente dejará de ser la reina de las pruebas, ya que los instrumentos internacionales en materia de tortura ocuparan un lugar importante en nuestro sistema normativo.²⁷¹

Una vez analizados dichos resultados que arrojó el balanceo, se plantearon varias propuestas. Entre ellas destacan las siguientes:

- 1) Potenciar la actividad y la figura del *ombudsman*, cuyo poder únicamente radica en su fuerza moral.
- 2) Para identificar fortalezas y debilidades de la CNDH, iniciar y culminar una profunda revisión y reorganización administrativa.
- 3) Dirigir los esfuerzos a reforzar la autonomía de la institución y a elaborar su normatividad interna, de acuerdo al marco jurídico en que se desenvuelven los órganos constitucionales como son la CNDH.
- 4) Que la autonomía que otorgó el Constituyente Permanente a la CNDH a través de la reforma constitucional de 1999 se convierta en una concepto vivo, útil, para limitar los excesos del poder, para atender y solucionar en la práctica las quejas de la ciudadanía por violaciones a los derechos humanos. Todo ello en el sentido de que si esto se logra, la autonomía cobrará cuerpo y será la base para la consolidación definitiva de la CNDH. Si no fuera posible y esta autonomía quedara reducida al papel, a la formalidad, a mantenerse como una mera autoridad declarativa, su significado carecerá de sentido y validez.
- 5) Asumir que la CNDH y el *ombudsman* con una voz independiente que carece de compromisos de grupo o de partido y que, por lo mismo, debe ser incluyente y generosa, juiciosa y valiente, apogada a la ética y al derecho.
- 6) Procurar una relación más estrecha necesariamente más comprometida con los legisladores.
- 7) Atender a las víctimas del delito, materia de la que no pudieron ocuparse anteriores administraciones. Para ello, se pensó en crear un

²⁷¹ Tomado de la Introducción del *Informe de actividades...*, op. cit., p. VII.

Programa de Atención Específica a las Víctimas del delito y profesionalizar al personal de la Comisión o iniciar un proceso que hiciera más transparente y eficaz su trabajo, para transmitir una mayor confianza hacia la sociedad.

- 8) Hacer más expeditos los procedimientos para atender de manera eficiente las quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos. Para ello se pensó en incrementar la solución de conflictos por la vía de la amigable composición o incluso resolver durante el procedimiento.²⁷²

Para el tercer año de actividades del periodo en comento, la CNDH ya cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, así como con personalidad jurídica y patrimonio propios (según lo establecido en el artículo 102, apartado B de la Constitución). Todo ello con el fin de garantizar el adecuado ejercicio de sus funciones.

Fue en este año también cuando se integraron al Consejo Consultivo dos personalidades importantes: la doctora Juliana González Valenzuela y el doctor Luis Villoro Toranzo.

Por otro lado, por disposición del presidente de la Comisión, se instituyó el programa de "Orientación Previa" con el fin de identificar, desde el primer momento, si la violación aludida por el quejoso es competencia de la institución y, en caso negativo, brindar la asesoría legal gratuita y dirigirlo hacia las instancias apropiadas para la resolución de su problema.

Así, la tarea de orientación y canalización es más eficiente.²⁷³

La administración de este periodo se enfocó más a lograr la conciliación entre quejosos y autoridades responsables, aunque la Comisión utiliza la recomendación como el instrumento principal para restituir en el goce de sus derechos a los agraviados y corregir el comportamiento indebido de la autoridad,

²⁷² *Ibidem*, pp. VIII y IX.

²⁷³ Tomado de la presentación del *Informe de actividades del 16 de noviembre de 2000 al 31 de diciembre de 2001*, México, CNDH, 2002, pp. 5 y 6.

pues se llegó a la conclusión de que la experiencia demuestra que por esta vía es probable encontrar una solución satisfactoria a los intereses de los quejosos.²⁷⁴

1. Directorio

La integración del directorio era la siguiente:

Presidente

Joaquín Luis Soborán Fernández

Consejo Consultivo

Gríselda Álvarez Ponco de León

Juan Casillas García de León

Clomontina Díaz y de Ovando

Guillermo Espinoza Volasco

Héctor Fix-Zamudio

Sergio García Ramírez

Julliana González

Ricardo Pozas Horcasitas

Federico Reyes Heróles

Primer Visitador General

Víctor M. Martínez Bulló-Goyri

Segundo Visitador General

Raúl Plasencia Villanuova

Tercer Visitador General

José Antonio Bernal Guerrero

Cuarto Visitador General

Rodolfo Lara Ponte (en sustitución de Leoncio Lara Sáenz)

Secretario Ejecutivo

Francisco Olgüín Uribe (en sustitución de Leoncio Lara Sáenz)

Secretaría Técnica del Consejo

Susana Thalía Pedroza de la Llave

²⁷⁴ *Ibidem*, pp. 7 y 8.

2. Consejo

En el primer año de este periodo (enero-noviembre de 1999), el Consejo se reunió en 11 sesiones ordinarias donde analizaron diferentes temas, entre ellos los siguientes:

- A) Cada mes se analizaron los informes de las actividades que realizó la Comisión.
- B) Se discutieron y analizaron los asuntos relativos al proyecto de reforma del apartado B del artículo 102 constitucional.
- C) Se aprobó el Programa de Actividades correspondiente a junio-diciembre de 1999.²⁷⁵

El periodo noviembre de 1999-noviembre de 2000 fue el primer año en la historia de la CNDH en que los consejeros conocieron todas las recomendaciones emitidas. Los miembros del Consejo aprobaron la adición del artículo 129 bis del Reglamento Interno, a fin de que la Comisión pudiera expedir recomendaciones generales, previo conocimiento de sus consejeros.²⁷⁶

Los consejeros también aprobaron la creación y/o sustitución de diversas áreas a cuyo cargo se encuentra el trabajo de automatización de información y seguimiento de recomendaciones.

En el periodo noviembre de 2000-diciembre de 2001 el Consejo Consultivo llevó a cabo 14 sesiones ordinarias. Entre los temas que se analizaron se encuentran:

- A) La aprobación para que en la página web de la CNDH se incorporen los informes mensuales de actividades.

²⁷⁵ Informe de actividades del 1o. de enero al 15 de noviembre de 1999, México, CNDH, 2000, p. 7.

²⁷⁶ Informe de actividades del 16 de noviembre de 1999 al 15 de noviembre de 2000, México, CNDH, 2001, p. IX.

- B) Que a partir de enero de 2001 la Dirección General de Comunicación Social se convierta en Coordinación General de Comunicaciones y Proyectos.
- C) Que el Programa sobre Asuntos de la Mujer, la Niñez y la Familia paso a la Segunda Visitaduría.
- D) Que el Programa para los Altos y Solva de Chiapas se ubique en la Primera Visitaduría.
- E) Que el Programa de Agravio a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos pase a la Cuarta Visitaduría.²⁷⁷

Otra de las actividades que realizaron los consejeros fue que asistieron como conferencistas a diversos foros organizados por la CNDH como son:

- A) Quinto Congreso Anual de la Federación Iberoamericana del *ombudsman* (23 de noviembre de 2000).
- B) Firma del "Convenio entre la CNDH y la Secretaría de Seguridad Pública (25 de abril de 2000).
- C) Décimo Primer Aniversario de la CNDH (11 de julio de 2001).
- D) México y el Sistema Interamericano (16 de agosto de 2001).
- E) Seminario Nacional "Promoción y Difusión del Contenido y Alcance del Convenio 169 de la OIT" (20 de agosto de 2001), entre otras.²⁷⁸

Asimismo, el 26 de octubre de 2001, los miembros y ex miembros del Consejo Consultivo expresaron su preocupación e indignación por el asesinato de la abogada Digna Ochoa, quien fue integrante del Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez" y solicitaron a las autoridades competentes el pronto esclarecimiento de tan lamentable hecho.

²⁷⁷ Informe de actividades del 16 de noviembre de 2000 al 31 de diciembre de 2001, México, CNDH, 2002, pp. 9 y 10.

²⁷⁸ *Ibidem*, p. 10.

3. Quejas

Como ya se ha visto, el desarrollo de este Programa refleja la esencia misma de las tareas del *ombudsman*, pues comprende la recepción, calificación, investigación y conclusión de las quejas por presuntas violaciones de los derechos fundamentales, para lo cual se emiten, entre otras las recomendaciones, los documentos de no responsabilidad y sus respectivos acuerdos.

El desarrollo en este aspecto fue el siguiente:

A. Quejas recibidas²⁷⁹

	Enero-noviembre de 1999	Noviembre de 1999-noviembre de 200	Noviembre de 2000-diciembre de 2001	Total
Quejas recibidas	5,414	5,692	3,626	14,732

B. Estado en que se encontraban al fin del periodo²⁸⁰

Estado en que se encontraban al cierre del periodo		Enero-noviembre de 1999	Noviembre de 1999-noviembre de 2000	Noviembre de 2000-diciembre de 2001
	En trámite		1,143	927	734
Concluidas		5,201	5,123	3,461

En cuanto a la calificación de estos expedientes, en el periodo enero-noviembre de 1999, se recibieron 2,142 quejas por hechos presuntamente violatorios de derechos humanos y en 2001, 1609. Se dio orientación a 3,033 personas en el primer año y 1,806 en el segundo. Se calificaron 115 como no competencia de la CNDH en el primero y 99 en el segundo, 106 pendientes de calificar por falta de información del quejoso, en el primero y 112 en el segundo.

Por otro lado, para 2001, cuando la Comisión cumplió más de 11 años de existencia, se habían registrado 79,598 expedientes, de los cuales 15,948 eran referentes a asuntos de naturaleza penal y de éstos 12,54', es decir, el 78.63% se referían a quejas interpuestas por la víctima u ofendido durante la ejecución de

²⁷⁹ Fuente: Informes de actividades de la CNDH de 1999-2001, *op. cit.*

²⁸⁰ *Idem.*

conductas delictuosas y 3,408, es decir, 21.37% a las presentadas por el presunto responsable del delito.

Si hacemos una comparación con el periodo enero-noviembre de 1999, tenemos que (a 9 años de que fue creada la Comisión) se habían recibido 71,499 quejas, de las cuales 14,765 se referían a asuntos de naturaleza penal y de éstas 11,708, es decir, 79.3% correspondientes a quejas interpuestas por la víctima u ofendido durante la ejecución de conductas delictuosas, y 3,057, es decir, 20.7% presentadas por el presunto responsable de un delito.²⁸¹

De lo anterior podemos señalar que predominan las quejas en materia penal de los ofendidos o víctimas de los delitos.

La CNDH tiene como objetivo concluir, en un término máximo de 6 meses, todos los expedientes de queja que se registren, salvo aquellos que por su grado de complejidad, esto fuera imposible. A continuación se presenta un cuadro donde se señalan las causas de conclusión de las quejas presentadas.

C. Causas de conclusión²⁸²

Causas de conclusión	Enero-noviembre de 1999	Noviembre de 1999- noviembre de 2000	Noviembre de 2000- diciembre de 2001	Subtotal
Orientación al quejoso y/o remisión de la queja a la autoridad, servidor público o instancia competente	3,423	3,600	2,070	9,183
Solucionada durante su tramitación y/o conciliación	1,340	1,008	923	3,271
No competencia de la CNDH	151	167	112	430
Falta de interés del quejoso en la continuación del procedimiento	71	134	192	297
Acumulación de expedientes de queja	65	27	68	160
Desistimiento del quejoso	65	80	69	214
Recomendación derivada del Programa Penitenciario	28	3	4	35
No responsabilidad de la autoridad	1	1		2

²⁸¹ Tomado del Informe de actividades del 1o. de enero al 15 de noviembre de 1999..., op. cit., p. 9 e Informe de actividades del 16 de noviembre de 2000 al 31 de diciembre de 2001..., op. cit., p. 22.

²⁸² Fuente: Informes de actividades de 1999-2001, op. cit.

En relación con lo anterior, a continuación se presenta un cuadro donde se señalan las razones que determinaron la conclusión de los expedientes de queja en los cuales se proporcionó orientación al quejoso.

D. Causas de orientación²⁸³

Causas de orientación	Enero-noviembre de 1999	Noviembre de 1999-noviembre 2000	Noviembre 2000-diciembre de 2001	Subtotal
Para acudir a la autoridad competente	2,910	3,301	1,939	8,150
Remisión a la Procuraduría de Defensa del Trabajo	127	87	10	224
Remisión a la Comisión Nacional de Arbitraje Médico	50	65	5	120
Remisión a la Procuraduría Agraria	63	25	16	104
Asunto entre particulares	29	13	13	55
Remisión a organismo local de derechos humanos	239	189	98	526
Remisión a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	5	9	3	17
Remisión al Poder Judicial Federal	2	4		6

En cuanto a las autoridades señaladas como presuntas responsables, observamos que la mayoría de las quejas fueron dirigidas al orden federal como se observa en el siguiente cuadro.

E. Carácter de las presuntas autoridades responsables²⁸⁴

Autoridades	Enero-noviembre de 1999	Noviembre de 1999-noviembre de 2000	Noviembre-diciembre de 2001	subtotal
Federal	1,791	1,079	1,486	4,356
Estatal	183	100	38	321
Concurrencia federal y local	118	86	75	279
No ha sido posible definirlo	50	23	10	83

²⁸³ *Idem.*

Los principales motivos de violación a derechos humanos señalados por los quejosos en sus quejas fueron los siguientes.

4. Violaciones a derechos humanos²⁸⁵

Violación	Enero-noviembre de 1999	Noviembre de 1999-noviembre de 2000	Noviembre de 2000-diciembre de 2001	subtotal
Ejercicio indebido de función pública	280	573	934	1,787
Negativa al derecho de petición	231	330	320	881
Dilación o negligencia administrativa en el proceso	222	228	115	565
Negativa o inadecuada prestación del servicio de salud	179	189	185	553
Negativa o inadecuada prestación del servicio de educación	128	139		267
Trato cruel y/o degradante	108	211	208	527
Retención ilegal	102	65	129	296
Incumplimiento de la función pública en la procuración de justicia	99	128	96	323
Amenazas	83	133	123	339
Prestación indebida de servicio público	81			81
Violación a los derechos de inmigrantes	73			73
Cateos y visitas domiciliarias ilegales	78	145	175	398
Incumplimiento de prestaciones de seguridad social	65	79	79	223
Irregular integración de averiguación previa	62	114	92	268
Detención arbitraria	52	227	193	472
Imputación indebida de hechos	52	140	119	311
Dilación en la procuración de justicia	50		58	108
Dilación en el procedimiento administrativo	49	58	83	190
Inejecución de resolución de sentencia o laudo	49		65	118
Negativa o inadecuada prestación del servicio público en materia de electricidad	46	94	90	230
Robo		73	102	175
Aseguramiento indebido de bienes		70	75	145

²⁸⁴ *Idem.*

²⁸⁵ *Idem.*

Las autoridades señaladas como presuntas responsables por tortura fueron las siguientes.

5. Denuncias²⁸⁰

<i>Dependencia</i>	<i>Enero-noviembre de 1999</i>	<i>Noviembre de 1990-noviembre de 2000</i>	<i>Noviembre de 2000-diciembre de 2001</i>	<i>Subtotal</i>
PGR	4	4	6	14
Secretaría de Defensa Nacional	1	1	2	4
Dirección General del Recusorio Preventivo Varonil Norte en el DF	1			1
Policía Federal Preventiva de la Secretaría de Seguridad Pública			3	3
Procuraduría General de Justicia del DF			1	1
Procuraduría General de Justicia Militar			1	1
PGJ del Estado de Oaxaca		2		2
Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito del Estado de Oaxaca		2		2
Dirección General de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación		1		2
Comisionado de la Policía Federal Preventiva		1		1
Policía Judicial Federal		1		1
Dirección del Centro Federal de Readaptación Social de Puente Grande del Estado de Jalisco		1		1
Instituto Nacional de Migración de la Secretaría de Gobernación		1		1

6. Programa de quejas

Dentro del Programa de Quejas se atendió a las personas que acudieron a las oficinas de la Comisión para recibir orientación jurídica sobre la forma de solucionar sus problemas particulares. Así como para determinar si, por razones de competencia, debían remitirse las quejas a otras instituciones. Esto, claro está, después de realizar una minuciosa revisión.

Por otro lado, a partir de registros con que cuenta la Comisión fue posible dar un seguimiento pormenorizado a los casos de medidas precautorias o cautelares. Se siguió con el proceso de digitalización o de archivo electrónico de cada expediente concluido. Dicho proceso consiste en que, una vez firmado el acuerdo de conclusión respectivo y registrado en la base de datos, se eligen y

digitalizan aquellos documentos que reflejan las principales acciones llevadas a cabo durante la integración del expediente, así como la forma de su conclusión, para después enviarlo al archivo.

7. Programa de recomendaciones

En cuanto a las recomendaciones emitidas en el periodo del 1º. de enero al 15 de noviembre de 1999, se enviaron 104 a distintas instituciones, de las cuales, 6 fueron aceptadas, con pruebas de cumplimiento total, 91 con pruebas de cumplimiento parcial, 5 en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento y 33 en tiempo de ser contestadas, lo que nos da un total de 135 recomendaciones. Es importante señalar que la diferencia que se aprecia contra las 104 mencionadas, se debe a que algunas se dirigieron a dos, tres o hasta cuatro autoridades.²⁸⁷

En el periodo de noviembre de 1999-noviembre de 2000, se emitieron 26 recomendaciones a 34 distintas autoridades o instituciones de las cuales 4 no fueron aceptadas, 4 fueron aceptadas con pruebas de cumplimiento total, 15 sin pruebas de cumplimiento, 2 en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento y 7 en tiempo de ser contestadas, lo que da un total de 34 recomendaciones.²⁸⁸

El motivo de la diferencia del número de recomendaciones es el mismo señalado anteriormente.

Por último, en el periodo del 16 de noviembre de 2000 al 31 de diciembre de 2001, se emitieron 38 recomendaciones a distintas autoridades o instituciones, de las cuales 7 no fueron aceptadas, 4 aceptadas con pruebas de cumplimiento total, 17 con pruebas de cumplimiento parcial, 2 con cumplimiento insatisfactorio, 5 sin pruebas de cumplimiento, 1 sin pruebas de cumplimiento (cuyo seguimiento ha terminado), 3 en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento, 2 en tiempo

²⁸⁶ *Idem.*

²⁸⁷ Informe de actividades del 1 de enero al 15 de noviembre de 1999..., *op. cit.*, pp. 26 y 27.

²⁸⁸ Informe de actividades del 16 de noviembre de 1999 al 15 de noviembre de 2000..., *op. cit.*, pp. 30 y 31.

de ser contestadas y 1 cuyo cumplimiento reviste características peculiares, lo que nos da un total de 42 recomendaciones enviadas.²⁸⁹

8. Programa de inconformidades

Conforme a lo señalado por el apartado B del artículo 102 de la Constitución, la CNDH se encuentra facultada para conocer de las inconformidades que se le presentan en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de las comisiones y procuradurías locales de referencia. Según lo que marca el artículo 55 de la Ley de la CNDH, éstas se sustancian mediante los recursos de queja e impugnación.

Las inconformidades recibidas fueron las siguientes:

En el periodo comprendido del 1 de enero al 15 de noviembre de 1999, la CNDH recibió 353 nuevas inconformidades, de las cuales 58 fueron recursos de queja y 295 de impugnación. A éstas hay que sumarles las 114 que se encontraban en trámite al 31 de diciembre de 1998, lo que da un total de 467 (68 recursos de queja y 399 de impugnación).²⁹⁰

La situación fue la siguiente:

9. Recursos de queja

Situación	Número de recursos
En trámite	14
Concluidos	54
Total	68

Conceptos de conclusión	Número de recursos
Desestimado o infundado	53
Confirmación de resolución	1
Total	54

²⁸⁹ Informe de actividades del 16 de noviembre de 2000 al 31 de diciembre de 2001..., *op. cit.*, pp. 50 y 51.

²⁹⁰ Informe de actividades del 1 de enero al 15 de noviembre de 1999..., *op. cit.*, pp. 566 y 567.

10. Recursos de impugnación

<i>Estado procesal</i>	<i>Número de recursos</i>
En trámite	106
Concluidos	203
Total	399

<i>Conceptos de conclusión</i>	<i>Número de recursos</i>
Recomendación formulada a un organismo local de derechos humanos	2
Recomendación dirigida a la autoridad local destinataria de la recomendación emitida por un organismo local	19
Subtotal	20
Dosestimado o infundado	272
Acumulación	1
Total	293

Por lo que se refiere al periodo de noviembre de 1999 a noviembre de 2000, se registraron 349 expedientes de inconformidad, de los cuales 40 fueron recursos de queja y 39 de impugnación a los que si sumamos los 120 que se encontraban en trámite al 15 de noviembre de 1999 a un total de 469 (53 recursos de queja y 416 de impugnación).²⁹¹

La situación fue la siguiente:

Recursos de queja

<i>Situación</i>	<i>Número de expedientes</i>
En trámite	2
Concluidos (dosestimado o infundado)	51
Total	53

Recursos de impugnación

<i>Estado procesal</i>	<i>Número de expedientes</i>
En trámite	61
Concluidos	355
Total	416

²⁹¹ Informe de actividades del 16 de noviembre de 1999 al 15 de noviembre de 2000..., op. cit., pp. 30 y 31.

Conceptos de conclusión	Número de expedientes
Recomendación formulada a organismo local de derechos humanos	2
Recomendación dirigida a la autoridad local destinataria de la recomendación emitida por un organismo local	8
Desestimado o infundado	336
Confirmación de resolución	7
Suficiencia en el cumplimiento	1
Acumulado	1
Total	355

Finalmente, los recursos de inconformidad recibidos fueron 352, de los cuales 67 fueron recursos de queja y 285 de impugnación. Sumados con los 63 que se encontraban en trámite al 15 de noviembre de 2000, da un total de 415 (69 recursos de queja y 346 de impugnación).

La situación fue la siguiente:

Recursos de queja

Situación	Número de expedientes
En trámite	7
Concluidos	62
Total	69

Conceptos de conclusión	Número de expedientes
Desestimado o infundado	54
Acumulación	6
Queja atráida	2
Total	62

Recursos de impugnación

Estado procesal	Número de expedientes
En trámite	40
Concluidos	297
Total	340

Conceptos de conclusión	Número de expedientes
Recomendación dirigida a la autoridad local destinataria de la recomendación emitida por un organismo local	14
Desestimado o infundado	272
Confirmación de resolución	10
Suficiencia en el cumplimiento	1
Total	297

11. Servidores públicos sancionados

Ahora bien, como resultado de las recomendaciones emitidas, se sancionaron, en el periodo del 1 de enero al 15 de noviembre de 1999 a 101 servidores públicos, de los cuales 11 fueron federales, 86 estatales y 4 municipales, de los cuales a 5 se les ejerció acción penal, 11 fueron destituidos, 25 inhabilitados, 27 suspendidos y 33 amonestados o apercibidos.²⁹²

En el periodo comprendido de noviembre de 1999 a noviembre de 2000 la situación fue la siguiente.

Fueron sancionados 87 servidores públicos, de los cuales 32 eran de carácter federal y 55 del ámbito estatal. De ellos a 25 se les ejerció acción penal, 4 fueron destituidos, 18 inhabilitados, 12 suspendidos y 28 amonestados o apercibidos.²⁹³

En noviembre de 2000 al 31 de diciembre de 2001 fueron sancionados 74 servidores públicos, de los cuales 12 fueron de carácter federal, 53 del ámbito estatal y 9 del municipal. De ellos a 3 se les ejerció acción penal, 5 fueron destituidos, 13 inhabilitados, 25 suspendidos, 5 multados y 23 amonestados o apercibidos.²⁹⁴

12. Análisis y opinión personal

A) Este periodo es especialmente importante, ya que, el presidente de la Comisión fue el primero designado por la Cámara de Senadores y no por el presidente de la República como se venía haciendo anteriormente. Debido a la reforma constitucional presentada en 1999. Esta situación significa claramente el reconocimiento de madurez de la Comisión, pues ya no interfiere el Poder Ejecutivo, y por lo tanto, desaparece la posibilidad de darlo a dicha elección tintes políticos.

²⁹² Informe de actividades del 1 de enero al 15 de noviembre de 1999..., *op. cit.*, pp. 368 y 369.

²⁹³ Informe de actividades del 16 de noviembre de 1999 al 15 de noviembre de 2000..., *op. cit.*, pp. 30 y 31

²⁹⁴ Informe de actividades del 16 de noviembre de 2000 al 31 de diciembre de 2001..., *op. cit.*, pp. 144 y 145.

B) No sólo fue importante la reforma en cuanto a la designación del presidente de la Comisión, sino que, fue también el periodo en que se otorgó a la Comisión autonomía de gestión y presupuestaria. Con ello la Comisión puede tomar sus propias decisiones (claro, dentro de sus facultades) sin recibir órdenes de otro organismo.

C) La Comisión se enfrentó a una situación realmente inesperada, ya que se dio un periodo de transición en el país, es decir, el cambio de partido en el poder, lo que ocasionó una ausencia de credibilidad en muchas instituciones representativas del Estado de derecho, especialmente las de procuración y administración de justicia.

D) Al igual que en los periodos anteriores, el Consejo de la Comisión estuvo integrado por importantes personales como: Griselda Álvarez Ponce de León; Juan Casillas García de León; Clementina Díaz y de Ovando; Guillermo Espinoza Velasco; Héctor Fix-Zamudio; Sergio García Ramírez; Ricardo Pozas Horcasitas; Juliana González; Federico Reyes Heróles y Luis Villoro Toranzo. Además de contar, en las visitadurías con Víctor M. Martínez Bullé-Goyri (primer visitador); Raúl Plascencia Villanueva (segundo visitador); José Antonio Bernal Guerrero (tercer visitador); Rodolfo Lara Ponte (cuarto visitador). Así como también, Susana Thalía Pedroza de la Llave (secretaria técnica del Consejo). El equipo es bastante bueno, ya que, son verdaderos especialistas en la materia. Por un lado, Raúl Plascencia: importante penalista, autor de varias obras que han tenido gran demanda entre los propios especialistas; Víctor Martínez Bullé-Goyri: destacado conocedor de los derechos humanos, quien ha impartido un gran número de conferencias, además de varias publicaciones, y qué decir de su presidente, el doctor José Luis Soberanes, quien fuera director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, escritor de importantes obras, y por supuesto, estudioso de los derechos humanos e historia del derecho mexicano.

E) Hasta diciembre de 2002, el número de quejas recibidas fue de **14,732**, de las cuales **2,804** se encontraban en trámite al cierre del periodo y **13,785** habían sido concluidas. La mayoría de las quejas fueron contra el ejercicio indebido de función pública, en segundo lugar, por negativa al derecho de petición, en tercer lugar, dilación o negligencia administrativa en el proceso y en cuarto lugar, negativa o inadecuada prestación del servicio de educación (solo por mencionar los primeros cuatro lugares). En cuanto a las autoridades señaladas como presuntas responsables, en la mayoría de los casos se señaló a la PGR, en segundo lugar a la Secretaría de la Defensa Nacional, en tercer lugar, la Dirección Federal del Reclusorio Preventivo Varonil Norte en el Distrito Federal, y en cuarto lugar, la Policía Federal Preventiva de la Secretaría de Seguridad Pública.

IV. CONCLUSIONES

Primera. Después de conocer los antecedentes que dieron origen a la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, he llegado a la conclusión de que es un organismo de reciente aparición, pero no por ello de actividades nuevas, es decir, ya desde 1847 con la Ley de Procuradurías de Pobres que promovió Ponciano Arriaga, existió la intención de proteger no jurisdiccionalmente los derechos de los gobernados frente a la administración pública o a la administración de justicia.

Segunda. Partiendo de la discusión que ha permanecido a lo largo de la vida de la Comisión, acerca de la eficacia de las recomendaciones que ésta emite y después de haber analizado los resultados obtenidos con el cumplimiento de las mismas, considero que a pesar de ser recomendaciones que carecen de obligatoriedad, sí han logrado el propósito para el que fueron diseñadas, ya que toda autoridad o servidor público teme ser expuesto a la sociedad ante un hecho que viole los derechos humanos de cualquier persona y que éste pueda dañar su imagen. Así entonces, la autoridad se ve obligada moralmente a dar cumplimiento al señalamiento de la Comisión para dar fin al hecho violatorio, y en su caso, resarcir el daño causado.

Tercera. En cuanto a la polémica de que si es o no apartidista la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o que si actúa a conveniencia del partido político que se encuentra en el poder, pude darme cuenta de que lo anterior llegó a basarse en el nombramiento de sus primeros presidentes que posteriormente fueron llamados a desempeñar el cargo de procuradores generales de la República; pero al investigar la labor realizada por éstos durante el período en que presidieron la Comisión, me percaté de que los resultados obtenidos en cada uno de los informes presentados dieron un gran empuje y desarrollo al funcionamiento de este organismo. Lo que demuestra que se actuó al margen de cualquier tinte político o partidista.

Cuarta. Otra causa por la que se llegó a dudar del buen funcionamiento de la Comisión fue la idea de que sustituiría al juicio de amparo. Situación que, por supuesto, no es cierto ya que, como explico en el apartado correspondiente al tema, el juicio de amparo es la institución "jurisdiccional" más importante del país de protección de los derechos humanos, de la que emanan "sentencias obligatorias" y "vinculatorias" no así en las recomendaciones omitidas por la Comisión que, como apunté en la conclusión primera, carecen de "obligatoriedad". Esto es, la Comisión es una institución indispensable para alcanzar la plena vigencia de los derechos humanos, y para ello, únicamente señala a las autoridades los casos en que se dan violaciones a derechos, después de realizar la investigación correspondiente a la queja presentada. Además de llevar a cabo una función de promoción y difusión de estos derechos. Con ello quiero decir que la Comisión no es una institución paralela a la del juicio de amparo.

Quinta. En cuanto a las reformas que ha sufrido el artículo 102 de la Constitución, considero que fueron atinadas ya que, por un lado, al darle a la Comisión la denominación de "organismo autónomo" se está aceptando lo que ya anteriormente se entendía al denominar como autónomas a las recomendaciones que ésta emite, es decir, aunque no estaba expresado como tal en la propia Constitución, con la reforma de 1999, se le reconoce tal carácter a la institución y no a las recomendaciones, lo cual es totalmente cierto, en el entendido de que, ciertamente, lo que es autónomo es el organismo y no las recomendaciones.

Sexta. Sin duda una de las reformas que benefició mayormente a la Comisión, fue la del nombramiento de su presidente, ya que éste anteriormente era nombrado por el presidente de la República y actualmente dicho nombramiento corresponde a la Cámara de Senadores. Situación que demuestra mayor independencia en los actos de la Comisión al no intervenir el Poder Ejecutivo, y por lo tanto, evita la sensación de corresponder a la designación segura de uno de los integrantes del partido en el poder.

Séptima. Al seguir la evolución que ha tenido la Comisión, me parece muy atinado que el informe de actividades sea presentado ante los tres poderes de la Unión, ya que en el pasado, solamente era presentado ante el Poder Ejecutivo, sin considerar a los otros dos, siendo éste un punto importante para que se tenga conocimiento de la actuación de la Comisión durante el año expresado en dicho informe. Lo anterior podemos basarlo en que todos los poderes son encargados de mantener la estabilidad social y para ello, deben conocer la situación en que se encuentran los casos presentados ante la Comisión.

Octava. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos sí justifica su razón de existir, sí cumple con la función para la que fue creada y sí es eficaz. Actualmente, ha cumplido con los objetivos planteados al inicio de su actividad, y más todavía, ha cooperado enormemente en la transformación, tanto de la sociedad como de las autoridades o servidores públicos en cuanto a la cultura de los derechos humanos. Ha logrado en tan solo doce años demostrar que es necesaria una cultura de conocimiento y respeto a los derechos humanos, así como también que no es suficiente que la normatividad establezca cuáles son estos derechos de los individuos y de la colectividad y los medios y mecanismos de defensa de los mismos, para que éstos tengan vigencia, sino que es indispensable dar orientación sobre su funcionamiento, ya que, en la medida en que la sociedad conozca sus garantías individuales, podrá exigir mejor a la autoridad el respeto y cumplimiento al marco legal, sin dejar a un lado los derechos fundamentales.

Novena. Los informes de actividades presentados por la Comisión cumplen con su cometido, que es informar a la sociedad y a los poderes de la Unión sobre las actividades desarrolladas durante el año de su ejercicio en cuestión. Sin embargo, pude percatarme de la desuniformidad que impera entre uno y otro. Es decir, cada uno tiene su propio formato para explicar y detallar sus

actividades, lo cual me resultó un tanto difícil, al querer dar seguimiento a algún punto en específico de un informe a otro. Esto, considero, podría subsanarse dando un solo formato para todos los informes; quiero decir que, las cifras y detalles de cada punto deberían ser presentadas en la misma secuencia del informe anterior.

BIBLIOGRAFÍA

1. "Artículo 102", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, México, Porrúa, 16a. ed., 2002, t. IV.
2. Artículo 22, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 16a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2002.
3. Bobbio Norberto, *El problema del positivismo jurídico*, México, Fontamara, 1991.
- 4.-----, *Teoría del derecho*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.
5. Bodenheimer, Edgar, *Teoría del derecho*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.
6. Carpizo, Jorge, "Comisión Nacional de Derechos Humanos", *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- 7.-----, *Derechos humanos y ombudsman*, 2a. ed., México, Porrúa, 1998.
- 8.-----, *Dos años y medio en cifras*, México, CNDH, 1992.
- 9.-----, *Nuevos estudios constitucionales*, México, Porrúa, 2000.
- 10.-----, *¿Qué es la CNDH?*, México, CNDH, 1991.
Carpizo MacGregor, Jorge, *¿Qué es la CNDH?*, México, CNDH, 1994.
11. Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y Comisión de Defensa de los Derechos Humanos en el Estado de Guerrero (CODDEHUM).
12. *Cuarto informe semestral. Diciembre de 1991-junio de 1992*, México, CNDH, 1992.
13. *Diccionario de la Lengua Española*, México, Larousse, 1994.

14. Fix- Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 2001.
- 15.-----, "Ombudsman", *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- 16.-----, *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, México, CNDH, 1997.
- 17.-----, *Los derechos humanos de los mexicanos*, México, CNDH, 1992.
18. Gamas Torruco, José, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2001.
19. García Moreno, Víctor Carlos, "Cortes interamericanas de derechos humanos", *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa, 1998.
20. Gudíño Pelayo, José de Jesús, *El Estado contra sí mismo*, México, LIMUSA, 1999.
21. Hernández Gil, *Metodología de la ciencia del derecho*, 2a. ed., Madrid, 1971.
22. *Informe anual. Mayo 1992-mayo 1993*, México, CNDH, 1993.
23. *Informe anual. Mayo 1993-mayo 1994*, México, CNDH, 1994.
24. *Informe anual. Mayo 1994-mayo 1995*, México, CNDH, 1995.
25. *Informe anual. Mayo 1995-mayo 1996*, México, CNDH, 1996.
26. *Informe anual de actividades. Mayo 1996-mayo-1997*, México, CNDH, 1997.
27. *Informe anual de actividades. Mayo 1997-mayo 1998*, México, CNDH, 1998.
28. *Informe de actividades del 1o. de enero al 15 de noviembre de 1999*, México, CNDH, 2000.

29. *Informe de actividades del 16 de noviembre de 1999 al 15 de noviembre de 2000*, México, CNDH, 2001.
30. *Informe de actividades del 16 de noviembre de 2000 al 31 de diciembre de 2001*, México, CNDH, 2002.
31. Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, trad. de Roberto J. Vernengo, 3a. reimpr., México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.
32. "La reforma constitucional al artículo 102, apartado B: la cuestión de los derechos humanos", *La Constitución mexicana de 1917: promulgación, retos y perspectivas*, México, H. Congreso del Estado de Guerrero, 2000.
33. *La supervisión de los derechos humanos en la prisión*, México, CNDH, 1997.
34. Lara Ponte, Rodolfo, *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.
35. *Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, Porrúa, 2001.
36. López Chavarría, José Luis *et al.*, *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1993.
37. López Vergara, Jorte *et al.*, "La defensa de los derechos humanos", *Revista Quórum*, México, año VIII, núm. 68, septiembre-octubre de 1999.
38. *Los abogados mexicanos y el ombudsman*, México, CND, 1992.
39. Madrazo Cuellar, Jorge, *Cincuenta años de evolución de los derechos humanos*, México, CNDH, 1993.
40. Martínez Bullé Goyri, Víctor M., "La reforma del artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 1, julio-diciembre de 1999.

41. Mera Figueroa, Jorge *et al.*, *La universidad y los derechos humanos en América Latina*, México, Unión de Universidades de América Latina, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992.
42. Moore, John, *cit.* por Venegas A., Sonia, *Origen y devenir del ombudsman. ¿Una institución encomiable?*, México, UNAM, 1988.
43. Mues de Schrenk, Laura, *El problema de la fundamentación de los derechos humanos*, México, potencia publicada en Sobretiro do Dianoia, 1985.
44. Navarrete M., Tarciso, Abascal C., Salvador *et al.*, *Los derechos humanos al alcance de todos*, 3a. ed., México, Diana, 2000.
45. *Para defendernos mejor. Guía práctica para la acción ciudadana de defensa y promoción de los derechos humanos*, México, Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos.
46. *Primer informe semestral. Junio-diciembre de 1990*, México, CNDH, 1990.
47. Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
48. Ríos, Ángel Miguel, *Introducción al estudio de los derechos humanos*, México, Centro de Investigación, consultoría y docencia en Guerrero, A. C., 1996.
49. Roccatti Velázquez, Mireillo, *Los derechos humanos y la experiencia del ombudsman en México*, México, Comisión Local de Derechos Humanos del Estado de México, 1995.
50. Sabine, George, *Historia de la teoría política*, 3a. ed. en español, México, fondo de Cultura Económica, 1994.
51. Salmorán Delgado, Luis Ernesto, *El ombudsman*, México, Universidad de Guadalajara, 1992.
52. *Segundo informe semestral. Diciembre 1990-junio-1991*, México, CNDH, 1991.

-
53. *Síntesis de 2 años de trabajo. Junio 1990-junio 1992*, México, CNDH, 1992.
54. Tamayo y Salmorán, Rolando, *Elementos para una teoría general del derecho*, México, Themis, 1992.
55. *Tercer informe semestral. Junio-diciembre de 199*, México, CNDH, 1991.
56. *Tesis jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, del 28 de octubre de 2000.