

JORGE CARPIO

DERECHOS HUMANOS

Y

OMBUDSMAN



# **DERECHOS HUMANOS Y OMBUDSMAN**

**Jorge Carpizo**



XII, 259 p

**COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS**  
**= 1993 =**

**Primera edición: septiembre de 1993**

**ISBN: 968-6954-12-0**

**Instituto de Investigaciones Jurídicas**  
**Serie G: ESTUDIOS DOCTRINALES, Núm. 147**

**Comisión Nacional de Derechos Humanos**  
Periférico Sur 3469  
Esquina Luis Cabrera,  
San Jerónimo Lídice,  
C. P. 10200, México, D. F.

**Diseño de la portada: Flavio López**

**Este libro se elaboró en papel reciclado**

**Impreso en México**



*A la Comisión Nacional  
de Derechos Humanos,  
en homenaje*



## CONTENIDO

### INVESTIGACIONES JURIDICAS

<b>A Manera de Introducción . . . . .</b>	<b>XI</b>
<b>ENSAYOS . . . . .</b>	<b>1</b>
<b>¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos? . . . . .</b>	<b>3</b>
Presentación . . . . .	5
La Creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos . .	7
Antecedentes Mexicanos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos . . . . .	11
La Comisión Nacional de Derechos Humanos y el <i>Ombudsman</i> .	15
Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos . . . . .	19
Competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en Materia Laboral y Electoral . . . . .	23
El Procedimiento de las Quejas por Violación de Derechos Humanos . . . . .	27
La Justicia Social en México . . . . .	31
La Primera Declaración de Derechos Sociales en el Mundo . .	35
La Realidad de la Justicia Social en México . . . . .	39
<b>Algunas Reflexiones sobre el <i>Ombudsman</i> y los Derechos Humanos . . . . .</b>	<b>43</b>
I. Introducción . . . . .	45
II. Algunas Preocupaciones sobre la Institución del <i>Ombudsman</i> . . . . .	51
III. Tres Aspectos de los Derechos Humanos . . . . .	65
IV. El <i>Ombudsman</i> y los Derechos Humanos . . . . .	71
<b>Tendencias Actuales de los Derechos Humanos . . . . .</b>	<b>75</b>
<b>Mensajes en las Presentaciones de los Informes Semestrales . . . . .</b>	<b>87</b>

Mensaje del Primer Informe Semestral . . . . .	91
Mensaje del Segundo Informe Semestral . . . . .	95
Mensaje del Tercer Informe Semestral . . . . .	101
Mensaje del Cuarto Informe Semestral . . . . .	103
<b>Análisis del Artículo 102, Apartado B, de la Constitución . . . . .</b>	<b>113</b>
I. La creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y su constitucionalización . . . . .	115
II. Su ubicación constitucional . . . . .	119
III. Los principios del Artículo 102, Apartado B, de la Constitución . . . . .	120
<b>Los Derechos de la Tercera Generación: Paz y Desarrollo . . . . .</b>	<b>135</b>
<b>DISCURSOS E INTERVENCIONES . . . . .</b>	<b>147</b>
Instalación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos . . . . .	149
Jornada Nacional contra la Tortura . . . . .	153
Entrega del Primer Informe Semestral de la Comisión Nacional de Derechos Humanos . . . . .	159
Conmemoración de la Declaración Universal de los Derechos Humanos . . . . .	163
Sesquicentenario de la Creación del Juicio de Amparo . . . . .	167
Entrega del Segundo Informe Semestral de la Comisión Nacional de Derechos Humanos . . . . .	171
Los Derechos Humanos en México: Jornada del Sistema de Educación Superior . . . . .	177
Los Abogados Mexicanos y el <i>Ombudsman</i> . . . . .	181
Presentación de los Anteproyectos de Reformas Legislativas . . . . .	185
Introducción al Informe sobre las Violaciones a los Derechos Humanos de los Trabajadores Migratorios Mexicanos en su Tránsito hacia la Frontera Norte, al cruzarla y al Internarse en la Franja Fronteriza Sur Norteamericana . . . . .	191
Entrega del Tercer Informe Semestral de la Comisión Nacional de Derechos Humanos . . . . .	201
La Experiencia del <i>Ombudsman</i> en la Actualidad . . . . .	211
Entrega de los Expedientes de Queja a Cuatro Comisiones Locales de Derechos Humanos . . . . .	217
Eficacia del Derecho Penal frente a los Derechos Humanos . . . . .	223
Derechos Humanos y Seguridad Social en América . . . . .	229

<b>Entrega del IV Informe Semestral de la Comisión Nacional de Derechos Humanos . . . . .</b>	<b>233</b>
<b>XXXI Aniversario de la Fundación del Movimiento Mundial Pro Derechos Humanos: Amnistía Internacional . . . . .</b>	<b>243</b>
<b>Experiencias y Perspectivas de los Organismos Estatales de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos . . . . .</b>	<b>247</b>
<b>Campaña Nacional para el Cumplimiento Total de las Recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos . . . . .</b>	<b>251</b>
<b>Derechos Humanos de Personas con Discapacidad . . . . .</b>	<b>255</b>
<b>La Ética del Periodista: su Responsabilidad Social . . . . .</b>	<b>257</b>

## A MANERA DE INTRODUCCIÓN

Esta obra recoge los ensayos que escribí así como los discursos, declaraciones y pronunciamientos que realicé en los dos años y medio que tuve el privilegio de ser el primer Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. El ensayo sobre el análisis del artículo 102, Apartado B, de nuestra Constitución, lo comencé a escribir en octubre de 1992, lo presenté en enero de 1993 en un seminario que organizó el ilustre Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y lo revisé en el mes siguiente. El único trabajo que fue escrito después de haber dejado dicha presidencia es el intitulado “Los derechos de la tercera generación: Paz y desarrollo”.

Decidí agrupar esos trabajos, aunque casi todos ya han sido publicados con anterioridad, para que sean un testimonio más fácil de consulta sobre el nacimiento, ideas, retos y dificultades que enfrentó el primer *Ombudsman* de carácter nacional en nuestro país. Si bien es cierto que hubo momentos difíciles en esos poco más de dos años y medio, las compensaciones fueron enormes: contemplar cómo la sociedad mexicana iba aceptando y apoyando a la Comisión Nacional y cómo ésta iba consiguiendo resultados y más resultados que refuerzan el Estado de Derecho y la noción de Justicia, especialmente para quienes más lo necesitan. Esa satisfacción interna nadie se la puede quitar a quienes trabajamos y a quienes actualmente trabajan en esa joven, pero ya arrraigada y benemérita institución.

En forma especial me decidí a publicar en conjunto los documentos que integran esta obra para que quede claro, muy claro, extraordinariamente claro, una hermosa experiencia de la sociedad mexicana: a ella no se le engaña, es una sociedad ma-

dura que sabe valorar. Ella apoyó y apoya, confió y confía en la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a pesar de todas las críticas y dinero que corrió para desprestigiarla; a pesar de todos los gritos y escritos de los “profetas” del fracaso, del resentimiento y de la mala fe política.

Quien lea estas páginas se percatará de que en varias ocasiones declaré que la Comisión Nacional fue apoyada decididamente, en esos dos años y medio que tuve la responsabilidad y la dicha de presidirla, por nuestra sociedad y por el Presidente de la República. Así fue. Hoy ese dato es ya parte de la historia de esa institución, pero también afirmé, y hoy lo reitero, que fuimos muy bien apoyados por muchas organizaciones sociales, especialmente las organizaciones más serias de defensa de los Derechos Humanos, por muchas organizaciones y partidos políticos, y por académicos, intelectuales y periodistas.

Los Derechos Humanos son un tema de siempre y para siempre porque implican lo más valioso que tiene el ser humano: su dignidad. Por ello, la Comisión Nacional es un organismo del presente y del futuro. Espero que esta obra sea un testimonio de cómo, cuando hay voluntad política, se puede avanzar en conseguir una mejor protección de los Derechos Humanos. En esos dos años y medio se avanzó bastante en ese sentido. Desde luego, lo que falta por realizar aún es mucho: por ello no es posible bajar la guardia sino seguir avanzando, avanzar todavía mucho más para continuar alcanzando resultados, mejores resultados. Así debe ser la vida de las personas, de las instituciones y de los pueblos: siempre avanzar, siempre progresar, siempre superar problemas, siempre luchar para perfeccionarse, y una de las prioridades necesariamente tiene que ser una mejor protección y defensa de los Derechos Humanos.

Abril de 1993

# **ENSAYOS**

# **¿QUÉ ES LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS?**

## PRESENTACIÓN

Esta publicación recoge los nueve artículos que escribí en el periódico *Excélsior* con motivo de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Su finalidad consistió en explicar breve y claramente qué es y cuáles son los principales aspectos de esta nueva institución nacional. Fueron artículos de divulgación dirigidos a un amplio público de lectores no familiarizados con aspectos jurídicos. Los seis primeros de esos artículos se refieren específicamente a la mencionada Comisión Nacional y los últimos tres a un tema relacionado con ella, como lo es la justicia social.

Se reproducen en este fascículo dichos artículos con el objetivo de continuar diciendo y divulgando diversos aspectos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Ojalá se consiga este fin. Desde luego, lo escrito en esos artículos es responsabilidad exclusiva del autor.\*

---

\* Publicado originalmente por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en noviembre de 1991.

## LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Hay preocupación en México, en la sociedad y en el gobierno por la protección y la defensa de los Derechos Humanos.

De aquí la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos por parte del Presidente de la República.

La creación de esa Comisión Nacional ha despertado, como es natural, los más diversos comentarios y expectativas, los cuales van desde el más negativo de los escepticismo hasta los más exagerados optimismos. Probablemente ninguno de esos extremos sea correcto. Hay que esperar un poco, no mucho, para ver los resultados. Es una institución nueva en nuestro país aunque tiene antecedentes desde el siglo pasado en las *Procuradurías de los Pobres* de don Ponciano Arriaga y, en este siglo, en las últimas dos décadas encontramos, en México, instituciones cuyas finalidades se asemejan a la recién creada Comisión Nacional.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos se enfrenta a un sinnúmero de cuestiones que debe definir a la brevedad posible, aunque después pueda afinarlas y precisarlas: ¿Cuál es su naturaleza jurídica? ¿Qué entiende por Derechos Humanos? ¿Cuál es el ámbito de su competencia? ¿Quiénes pueden presentar una queja ante ella? ¿Cuál es el procedimiento que se deberá seguir para que la Comisión Nacional formule una recomendación? ¿Cuál es la fuerza de esa recomendación? ¿En cuánto tiempo prescribe la acción que se puede interponer? ¿Cuál es la relación de la Comisión Nacional con los órganos del gobierno y los partidos políticos? ¿Su campo de acción se circunscribe a la esfera federal o, por el contrario, abarca también a las entidades federativas?

Todas estas preguntas deberán ser contestadas en el Reglamento Interno de la Comisión, reglamento que ha venido discutiendo y aprobando el Consejo de la propia Comisión. Aquí se encuentra una primera e importante peculiaridad de la Comisión Nacional: es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación cuyo Consejo se integra por dos funcionarios de la Comisión: su Presidente y su Secretario Técnico y por diez personalidades de la sociedad civil. Es decir, la sociedad civil integra y forma parte del órgano que define los lineamientos a los que estarán sujetas las acciones de la propia Comisión. Se persigue que la defensa y protección de los Derechos Humanos, por parte de la Comisión, no queden exclusivamente en manos de funcionarios sino también de personalidades cuyo cargo en la Comisión es honorífico y que son responsables de su actuación en la Comisión sólo ante ellos mismos, lo cual, indudablemente, otorga independencia a la propia Comisión.

Para que la Comisión pueda funcionar y tener éxito es necesario que en su actuación tenga independencia del gobierno, de los partidos políticos y de otras organizaciones políticas y sociales. Por ello, el Presidente de la República, en su discurso en la ceremonia de instalación de la Comisión ofreció que ella operaría con independencia y con apoyo. Las recomendaciones de la Comisión sólo se pueden basar en las evidencias del respectivo expediente apreciadas en conciencia, y en nada más.

En ese sentido la Comisión es apolítica y apartidista. Si la Comisión interviniere en política, poco podría aportar al país y mucho perdería, pues la Comisión siempre debe guardar imparcialidad y la sociedad debe estar segura de que sus recomendaciones son objetivas e imparciales. Por estas mismas razones, es esencial que la Comisión sea apartidista.

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 tiene que tener presente al país como un todo y no como una

parte. Por ello, los miembros de la Comisión nunca deberán ser directivos de un partido político y será conveniente que al irse precisando las normas que rigen a la Comisión, se exija no haber desempeñado actividades partidistas por algún número de años antes de la designación.

Entonces, la Comisión Nacional tiene que ser apartidista y estar lejos de las contiendas partidistas. Necesariamente tiene que ser imparcial.

Los miembros actuales de la Comisión Nacional pertenecen a diversos partidos o no están afiliados a ninguno, pero todos son conocidos por su independencia de criterio y de acción. Sus biografías así lo verifican.

En lo particular deseo manifestar que nunca he sido militante ni he estado afiliado a ningún partido político. Tengo buenos amigos en todos los partidos y he colaborado, en forma honorífica, con algunos de ellos en comisiones de carácter técnico. La última vez que estuve en una comisión de esa naturaleza fue hace siete años.

Mi decisión de no afiliarme a ningún partido político se debió a que al dedicarme académicamente al estudio del derecho constitucional, consideré que actuaría con mayor libertad mientras menos compromisos políticos tuviera. Si lo logré o no, ahí están mis libros y mis artículos.

Casi simultáneamente con el nombramiento de Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos he decidido, por invitación de *Excélsior*, participar en la vida periodística del país. Deseo estar más cerca de la sociedad, explicar algunos aspectos y decisiones de la Comisión Nacional, escribir y decir mi verdad sobre algunos de los temas que hoy a todos nos preocupan. Por ello estoy escribiendo este primer artículo de lo que espero será una serie. Esta es mi verdad.

## **ANTECEDENTES MEXICANOS DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

La Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene antecedentes en México y en el extranjero. En este artículo enuncio los nuestros y la próxima semana me referiré a los que existen más allá de nuestra fronteras.

El antecedente mexicano más lejano se encuentra en la Ley de Procuradurías de Pobres de 1847 que don Ponciano Arriaga promovió en San Luis Potosí.

En este siglo, a partir de la década de los setentas, se han creado órganos públicos que tienen como finalidad proteger los derechos de los gobernados frente a la administración pública o a la administración de justicia.

No se desconoce que, aunque de naturaleza diferente, la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor en 1975, que comenzó a funcionar al año siguiente, tiene finalidades comunes a la defensa de los derechos de los individuos aunque no primordialmente frente al poder público.

El 3 de enero de 1979, siendo gobernador del Estado el Dr. Pedro G. Zorrilla, se creó en Nuevo León la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos. El 21 de noviembre de 1983 se fundó la Procuraduría de Vecinos por acuerdo del ayuntamiento de la ciudad de Colima, ejemplo que dio entrada al establecimiento de esta figura jurídica en la Ley Orgánica Municipal de Colima el 8 de diciembre de 1984, siendo optativa su creación para los municipios de ese Estado.

El 29 de mayo de 1985 se estableció, en la Universidad Nacional Autónoma de México, la Defensoría de los Derechos Universitarios.

En septiembre de 1986 y en abril de 1987 se fundaron la Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca y la Procuraduría Social de la Montaña en Guerrero; sin embargo, como bien dice el ejemplar abogado guanajuatense José Carlos Guerra Aguilera, en un interesante artículo, ambas Procuradurías no prevén una amplia tutela de los derechos que intentan proteger.

El 14 de agosto de 1988 nació la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes dentro de la Ley de Responsabilidades para Servidores Públicos. El 22 de diciembre de 1988 se configuró la Defensoría de los Derechos de Vecinos en el Municipio de Querétaro. El 25 de enero de 1989 se estableció la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal; el 13 de febrero de 1989, la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación y en abril de ese mismo año, se creó la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos.

De la enunciación de la creación de organismos realizada en los párrafos anteriores se desprenden las siguientes características: *a)* se crean nuevos órganos públicos para proteger los derechos de los gobernados, mismo 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 substituir 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 gubernamentales que coexisten con múltiples organizaciones no gubernamentales de protección de Derechos Humanos que la sociedad organiza para su propia defensa; *f)* estos órganos gubernamentales no sólo no son antagónicos a los organismos no gubernamentales, sino que se complementan 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 puede ya detener y que arrollará a las autoridades, sea quien fuere, 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.*

De los órganos mencionados señalemos las características sobresalientes de tres de ellos.

La Ley de Procuradurías de Pobres de San Luis Potosí estableció tres Procuradores de esta naturaleza en ese Estado. Estos Procuradores se ocuparon de la defensa de las personas desvalidas, pidiendo pronta e inmediata reparación contra cualquier exceso, *agravio, vejación, maltratamiento o tropelía* que éstas sufrieren en el orden judicial, político o militar por parte de alguna autoridad, funcionario o agente público. Los Procuradores de Pobres, sin ninguna demora, averiguaban los hechos y decretaban la reparación de la injuria o la inculpabilidad de la autoridad, teniendo a su disposición la imprensa del Estado para dar a conocer a la opinión pública el nombre de las autoridades que no cumplían con sus recomendaciones, pero si el hecho merecía pena de gravedad, ponían al presunto responsable a la disposición de juez competente.

Los Procuradores de Pobres debían visitar los juzgados, oficinas públicas, cárceles y lugares análogos para formular las quejas sobre los abusos que en esos lugares pudieran cometerse, y podían pedir datos e información a todas las oficinas del Estado.

El artículo 18 de la ley que creó este órgano expresaba que: "Todas las autoridades tienen el deber de auxiliar y proteger la institución de esta ley, a fin de que pueda corresponder a su objeto".

La Defensoría de los Derechos Universitarios de la Universidad Nacional Autónoma de México nació en 1985 y su Estatuto le confiere independencia para que pueda recibir las quejas individuales de los estudiantes y de los miembros del

personal académico por posibles afectaciones a los derechos que la legislación universitaria les confiere. El Defensor universitario realiza las investigaciones necesarias y le propone a las autoridades universitarias la solución del caso.

El proyecto de Estatuto lo formuló el distinguido jurista mexicano Héctor Fix-Zamudio y el primer Defensor fue también otro distinguido jurista Jorge Barrera Graf, a cuya labor y a la de sus colaboradores se debe que esa Defensoría se haya prestigiado en poco tiempo.

La Procuraduría de Protección Ciudadana de Aguascalientes tiene como finalidad desahogar las quejas que presenten las personas afectadas por violaciones de las obligaciones que tienen los servidores públicos enunciadas en esa ley, la cual indica las facultades de la Procuraduría; entre otras se pueden mencionar las siguientes: investigar la procedencia de la queja y averiguar la verdad, solicitar informes a los servidores públicos, tener acceso a todos los expedientes o documentos administrativos o judiciales, formular recomendaciones, advertencias, proposiciones y recordatorios a los servidores públicos y emplear medios de apremio.

El Procurador de Protección Ciudadana deberá rendir anualmente, por escrito, al Gobernador y al Congreso del Estado, un informe de actividades. Cumpliendo con esta obligación el Procurador licenciado Miguel Sarre, el dos de diciembre de 1989, rindió su primer informe anual, el cual demostró la buena labor desarrollada, así como las grandes resistencias de algunas autoridades locales para cumplir con sus recomendaciones.

A la Procuraduría de Protección Ciudadana y a su creador les cabe el honor de haber impulsado grandemente la defensa de los Derechos Humanos en Aguascalientes, de constituirse en ejemplo a seguir por otras entidades federativas y de ayudar a fortalecer la vigencia del Estado de Derecho en todo el país. Esta es mi verdad.

## LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y EL *OMBUDSMAN*

La Comisión Nacional de Derechos Humanos *no es un Ombudsman* pero tiene muchas similitudes con él.

*Ombudsman* es un vocablo sueco que hoy en día denota una institución jurídica que existe realmente en más de cuarenta países, aun cuando más de trescientos órganos e individuos se aplican a sí mismos esta denominación aunque no satisfacen todas las características de ella.

El nombre de *Ombudsman* nos es relativamente extraño y para muchos suena exótico. El otro día, platicando con un muy conocido abogado, utilicé ese vocablo para tratar de definir, en parte, a la Comisión Nacional y en seguida reaccionó diciéndome que no empleara palabras extranjeras que no se entienden en castellano. Hoy en día, *Ombudsman* es un vocablo internacional con una connotación precisa como la puede tener *foot-ball* o *picnic*, o en materia jurídica el *babeas corpus*.

Entonces, ¿cuál es la naturaleza del *Ombudsman*? ¿Dónde y cuándo nace? ¿Con qué propósito nace? ¿Por qué en los últimos decenios es una institución que los países van aceptando y cada día se le estudia y discute más? ¿Cuál es el gran éxito de esta institución?

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.

El *Ombudsman* nació en Suecia con la Constitución de 1809 y persiguió establecer un control adicional para el cumplimiento de las leyes, supervisar cómo éstas eran realmente aplicadas por la administración, y crear un nuevo camino, ágil y sin formalismos, a través del cual los individuos pudieran quejarse de las arbitrariedades y violaciones cometidas por autoridades y funcionarios.

Más de cien años después de su creación, el *Ombudsman* fue adoptado, por primera vez, por otro país que no fuera Suecia, por Finlandia en su Constitución de 1919. Más de tres decenios después el ejemplo fue seguido por Dinamarca. En 1962 se admitió por Nueva Zelanda y fue la primera vez que se instituyó en un país fuera de Escandinavia. Pero a partir de esta fecha es una institución que comienza a ser muy estudiada y discutida en congresos y simposios internacionales y es adoptada, ya sea nacional o localmente, por países como Gran Bretaña, Canadá, Francia e Italia.

En el mundo iberoamericano la figura del *Ombudsman* se va abriendo camino: en Portugal en 1975 con el nombre de Promotor de la Justicia, en España en 1978 con el Defensor del Pueblo, en Costa Rica en 1982 con la Procuraduría de los Derechos Humanos, en Guatemala en 1985 con el Procurador de los Derechos Humanos, y en México con los organismos que señalé la semana pasada en esta misma columna de *Excélsior*. Además, ha habido importantes intentos por establecerlo en Argentina, Colombia y Venezuela.

Inclusive se crea el Instituto Internacional del *Ombudsman* en Edmonton, Alberta, Canadá, que reúne la información de todos los *Ombudsmen* que existen en el mundo y la difunde a través de su revista y diversas publicaciones.

Pero, ¿por qué el especial éxito del *Ombudsman* en las últimas dos décadas y media? Porque, como bien dice Per-Erik Nilsson, ex *Ombudsman*-jefe de Suecia, la administración pública ha crecido y se han multiplicado los organismos oficiales, con lo cual se aumenta la posibilidad de problemas entre los órganos de poder y los individuos, porque no exis-

ten muchas instancias para presentar quejas y los tribunales generalmente son muy lentos, formalistas y costosos, y porque cada día es mayor la corriente internacional que está preocupada de que efectivamente se protejan los derechos de los individuos.

Los *Ombudsmen* escandinavos poseen el derecho de procesar, lo que generalmente no tienen los otros *Ombudsmen*, sino que su fuerza y eficacia se encuentran en los informes públicos periódicos y en su calidad moral. Resulta políticamente grave para los funcionarios rebeldes a cumplir las recomendaciones su inclusión en el informe periódico, porque entonces quien los juzga es la sociedad en su conjunto.

Álvaro Gil-Robles, actual *Defensor del Pueblo* en España, ha tratado de sintetizar las características generales o más reiteradas del *Ombudsman* ya que la institución, como es natural, cambia de país a país. En su opinión éstas son:

*a)* Elección por un Parlamento constituido democráticamente; *b)* el elegido no debe ser un hombre político ni de partido, pues la neutralidad política se considera esencial; *c)* actuación independiente de toda presión parlamentaria o del gobierno; *d)* acceso directo del ciudadano al *Ombudsman*, sin requisitos de abogado, procurador, ni pago de cantidad alguna; *e)* la investigación de las quejas se realiza de forma sumaria e informal, con acceso directo a la documentación administrativa concerniente al caso; *f)* su competencia abarca el control de las distintas administraciones públicas, incluidas la de justicia y la militar; *g)* elabora un informe anual o extraordinario que eleva al Parlamento con el resultado de sus gestiones, dándose publicidad al mismo y con inclusión en ocasiones de los nombres de los funcionarios especialmente implicados en una mala administración, y *h)* relativo poder sancionador sobre los funcionarios o de propuesta de sanción a los organismos competentes para ello.

El propio Gil-Robles comenta que en varios países el cargo sufre modificaciones porque el titular es designado por el

**Poder Ejecutivo pero siempre con autonomía funcional y su competencia, a veces, no abarca la administración de justicia ni la materia militar.**

Ahora bien, ¿en qué se parece la Comisión Nacional de Derechos Humanos a un *Ombudsman*? En la presentación de las quejas, en la facultad de investigación, en el acceso directo del quejoso al órgano, en la facultad de pedir toda la documentación relacionada con el caso, en la informalidad y antiburocratismo de su actuación, en lo apolítico del cargo y de la función, en la independencia en el desempeño de esa función, en la gratuidad del servicio, en la elaboración de informes periódicos y públicos.

Y ¿en qué se diferencia la Comisión Nacional de Derechos Humanos de un *Ombudsman*? En que en México la designación la realiza el Presidente de la República y la Comisión forma parte del Poder Ejecutivo, en que la Comisión no tiene poder sancionador, y en que la Comisión tiene facultades que generalmente no se atribuyen a un *Ombudsman*: representar al gobierno de la República ante organismos internacionales gubernamentales y no gubernamentales de Derechos Humanos y poseer facultades de prevención de violaciones, educativas y culturales respecto a los Derechos Humanos.

Hay que esperar a ver cómo funciona en la realidad la Comisión Nacional de Derechos Humanos y, con base en esa experiencia, se le podrán hacer algunos ajustes para perfeccionarla. Esta es mi verdad.

## **REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

El Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el primero de agosto del presente año; contiene los fines y las atribuciones de la Comisión, los órganos de la misma con sus estructuras y competencias, así como el procedimiento para la presentación de la queja, el período de investigación y la redacción de la recomendación.

El mencionado Reglamento Interno fue discutido y aprobado unánimemente por el Consejo de la Comisión Nacional. Este Consejo está integrado por personalidades de nuestra plural sociedad civil —Héctor Aguilar Camín, Carlos Escandón Domínguez, Javier Gil Castañeda, Carlos Payán Velver, Salvador Valencia Carmona, Guillermo Bonfil Batalla, Carlos Fuentes, Óscar González César y Rodolfo Stavenhagen— y por dos funcionarios: el Presidente de la propia Comisión y el Secretario Técnico del Consejo —Jorge Carpizo y Luis Ortiz Monasterio, respectivamente.\* Es decir, el instrumento jurídico que reglamenta el Acuerdo Presidencial que creó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos fue discutido y aprobado por un órgano donde mayoritariamente sus integrantes *no* son funcionarios públicos ni legisladores, sino personalidades cuya independencia está respaldada por sus biografías. Este dato reviste una importancia singular y particulariza la naturaleza jurídica de toda la Comisión Nacional.

---

\* Posterior a la fecha de publicación de estos artículos y de la primera edición del folleto, el Consejo tuvo los siguientes cambios en su composición: el Dr. Juan Casillas García de León sustituye al C. Salvador Valencia Carmona; el Dr. Arturo Warman Gryj al C. Guillermo Bonfil Batalla, y el Lic. Luis Raúl González Pérez al C. Luis Ortiz Monasterio.

El segundo dato de gran trascendencia es que ese Reglamento Interno, por instrucciones del C. Presidente Carlos Salinas, se publicó en el *Diario Oficial*. Así, un reglamento aprobado mayoritariamente por la sociedad civil adquiere la jerarquía de norma general, abstracta e impersonal. Este es un caso extraodinario que tiene un significado profundo que impregna la naturaleza de la Comisión Nacional y que se resalta en el artículo primero del Reglamento: la Comisión Nacional es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación pero es también un órgano de la sociedad y defensor de ésta.

¿Se justifican esas dos notas del Reglamento? En mi opinión, desde luego que sí y será el tiempo el que se encargue de decantar su trascendencia.

El artículo tercero del Reglamento señala la competencia de la Comisión Nacional que abarca tres grandes campos, tratándose de:

- a) Violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo y que sean cometidos por una autoridad o servidor público;
- b) Violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo, cometidos por otros agentes sociales, cuya impunidad provenga de la anuencia o la tolerancia de alguna autoridad o servidor público, y
- c) En los casos a que se refieren los dos incisos anteriores, por negligencia imputable a alguna autoridad o servidor público.

De los incisos anteriores se desprenden varias consideraciones: no existen violaciones a los Derechos Humanos en las relaciones entre particulares; para que éstas se den es necesario que intervenga, directa o indirectamente, una autoridad o un servidor público. Este es un concepto universalmente admitido. Aclarémoslo con un ejemplo: Pedro Rodríguez asesina a María Rodríguez y ninguno es autoridad, aquí únicamente existe un delito que castigan las leyes pero no hay violación a los Derechos Humanos. En cambio, Pedro Rodríguez, quien es un policía, asesina a María Rodríguez, aquí

**también existe un delito pero además hay una violación a los Derechos Humanos por la intervención de un servidor público. En consecuencia, hay que decirlo una y otra vez: existe violación de Derechos Humanos sólo cuando en esa relación interviene una autoridad o un servidor público.**

Por ejemplo, problemas que se suscitan entre arrendatarios y arrendadores, entre compradores y vendedores, no implican violación de Derechos Humanos, lo cual, a su vez, por ningún motivo significa que los supuestos derechos violados no puedan ser protegidos: por el contrario, para hacer prevalecer el derecho existen diversas vías, órganos y procedimientos jurídicos.

Ahora bien, el Reglamento recoge las ideas más actuales: en la violación puede no intervenir directamente una autoridad o funcionario público, sino otro agente social, pero éste goza de la anuencia o tolerancia de una autoridad; es decir, hay una intervención indirecta de la autoridad; entonces, también hay violación de Derechos Humanos, lo que asimismo ocurre cuando en los casos señalados en los incisos *a)* y *b)* de los párrafos anteriores existe negligencia imputable a una autoridad o a un servidor público.

El artículo cuarto del Reglamento precisa la competencia de la Comisión en tres casos especialmente importantes: respecto a aspectos jurisdiccionales de fondo, conflictos laborales y aspectos electorales.

Analicemos el primero de estos casos en esta columna semanal y dejemos el examen de los dos últimos para la próxima semana.

La Comisión Nacional no es competente para intervenir respecto a sentencias definitivas y en aspectos jurisdiccionales de fondo. ¿Por qué?

Porque siempre tiene que existir una última instancia de decisión la cual revisa los fallos de la instancia de jerarquía inferior. Generalmente esta última instancia corresponde al Poder Judicial, excepcionalmente puede ser el Poder Legislativo como en los juicios de responsabilidad política.

Porque los casos tienen que tener un final, no pueden estar indefinidamente pendientes y cuando éste se alcanza, la sentencia adquiere valor de cosa juzgada, de verdad legal, lo que contribuye a reforzar la seguridad jurídica.

Porque no es posible ni conveniente que se trate de suplir o de interferir en la labor judicial, la cual se desarrolla por etapas señaladas por la ley y es el juez quien mejor conoce el expediente base de la sentencia.

Porque la independencia del Poder Judicial no puede ser vulnerada, ésta es una de las mejores garantías para la defensa de la libertad, la dignidad y la seguridad jurídica de los individuos y, en general, para el fortalecimiento de la democracia.

Porque se desquiciaría todo el orden jurídico si un órgano interviene en la competencia y funciones jurisdiccionales que corresponden al Poder Judicial.

En cambio, de acuerdo con la regla general asentada, la Comisión Nacional de Derechos Humanos sí puede intervenir tratándose de vicios en los procedimientos, incluidos los judiciales, porque en esas situaciones no se examina ningún aspecto jurisdiccional de fondo y sí se pueden estar violando Derechos Humanos consagrados en la Constitución; por ejemplo, si en un proceso penal el término constitucional máximo para dictar la sentencia ha sido rebasado. En este caso la Comisión Nacional puede dirigirse al juez en cuestión para recomendarle que acelere, dentro de los mandatos legales, ese proceso. En esta situación no se da ninguno de los graves peligros apuntados respecto a la intervención en sentencias definitivas y aspectos jurisdiccionales de fondo porque, en ningún momento y por ningún motivo, esa recomendación se está refiriendo a ellos, sino única y exclusivamente a un vicio en el procedimiento. Así operan los *Ombudsmen* y el desarrollo actual está haciendo que en el mundo se creen *Ombudsmen* judiciales especializados para conocer sólo vicios o fallas en los procedimientos judiciales. Esta es mi verdad.

## **COMPETENCIA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA LABORAL Y ELECTORAL**

La fracción II del artículo cuarto del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos establece que esa Comisión no es competente para conocer los conflictos laborales en los que exista una controversia individual o colectiva entre trabajador y patrón y que ésta sea de competencia jurisdiccional. ¿Por qué?

Porque: *a)* en esos conflictos laborales no interviene una autoridad o servidor público, luego no existe violación a los Derechos Humanos; *b)* no es posible substituir a la Junta Federal y a las locales de Conciliación y Arbitraje ni a los Tribunales Colegiados de Circuito, y *c)* no es posible intervenir en asuntos jurisdiccionales de fondo.

Cuando en la relación laboral una de las partes es el Estado, se aplican las reglas contenidas en los dos párrafos anteriores porque en esas situaciones el Estado actúa y se le considera como patrón.

Ahora bien, la Comisión Nacional sí es competente en los asuntos laborales en los cuales intervenga alguna autoridad administrativa, con este carácter, y supuestamente se hayan violado Derechos Humanos.

La fracción III del propio artículo cuarto se refiere a las cuestiones electorales, definiendo para la Comisión Nacional competencia en algunos aspectos y excluyéndola en otros.

Hemos de aclarar que generalmente los *Ombudsmen* de otros países no tienen competencia en materia electoral y ello se debe al carácter apolítico y apartidista de esta clase de

órganos. Intervenir en la contienda política por autonomía puede vulnerar su calidad moral. Las pasiones políticas pueden envolver en tal forma al *Ombudsman* que lo debiliten para cumplir las funciones por las que primordialmente fue creado: proteger y defender la vida de las personas, su integridad, libertad, dignidad y seguridad jurídica.

El Consejo de la Comisión Nacional al momento de discutir esta fracción consideró esos aspectos y las experiencias en otros países, pero también ponderó las inquietudes que en materia electoral existen en el país y que un *Ombudsman* debe ser intérprete de la sociedad y tener en cuenta las preocupaciones y anhelos de la propia sociedad. En virtud de estos señalamientos, el Consejo de la Comisión se situó en un punto intermedio que, en su opinión, descarta los peligros que la doctrina extranjera indica y recoge parte de las inquietudes de la sociedad mexicana. Ojalá que nuestra realidad demuestre que el Consejo estuvo en lo justo. Lo que sí se puede afirmar es que la intervención de la Comisión Nacional en algunos aspectos electorales innova la concepción de los *Ombudsman* y amplía sus atribuciones.

Así, la Comisión está facultada para conocer violaciones a las garantías individuales establecidas en la Constitución y que se cometan durante los procesos comiciales; por ejemplo, María Rodríguez es secuestrada por servidores públicos para impedirle que pueda depositar su voto en las urnas. La propaganda política de un candidato es destrozada por servidores públicos, vulnerándole su derecho de libre expresión.

En esos casos, la Comisión Nacional debe expedir su recomendación antes de que los organismos competentes emitan su resolución definitiva, y para ello cuenta con aproximadamente seis semanas. ¿Por qué?

Porque si ya existe una resolución definitiva expedida por quien es la última instancia de decisión en esos casos, cuestionarla implica objetar la legitimidad del funcionario en cuestión sin que ya exista una instancia jurídica que pueda intervenir, con lo que se crea un problema político sin solución jurídica,

lo cual puede ser el principio de situaciones extraordinariamente graves para el país.

En el siglo pasado, en 1874, la Suprema Corte de Justicia estableció la tesis de la incompetencia de origen de los funcionarios a través de la cual ese Alto Tribunal podía examinar si existía algún vicio en el origen constitucional del cargo del funcionario. Esta tesis resultó especialmente perjudicial para el país e incluso propició que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, don José María Iglesias, realizara un golpe de Estado y se autoproclamara Presidente de la República.

El propio artículo cuarto, en su fracción III, indica que la Comisión Nacional no tiene competencia para intervenir en la calificación de las elecciones. ¿Por qué?

Porque no puede substituir a los congresos federal, locales y a los tribunales electorales en donde existen.

Porque la Comisión Nacional se convertiría en un superpoder por encima de los Poderes Legislativo y Judicial.

Porque intervendría en las disputas políticas del país, pudiendo aportar casi nada, a cambio de arriesgar su función como *Ombudsman* que es el objetivo por el cual fue creada la Comisión Nacional.

Las reglas de competencia, analizadas la semana pasada en esta columna de *Excélsior* y éstas, configuran el ámbito de facultades que posee la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Realmente, la Comisión tiene un amplio campo de competencia en la finalidad de proteger y defender los Derechos Humanos. Este campo está configurado y delimitado por las disposiciones del orden jurídico mexicano, el Acuerdo Presidencial que creó a la Comisión Nacional y su Reglamento Interno, así como por las experiencias del *Ombudsman* en otros países y nuestra realidad. Esta es mi verdad.

## EL PROCEDIMIENTO DE LAS QUEJAS POR VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS

La Comisión Nacional de Derechos Humanos puede iniciar el procedimiento para conocer si hay o no violación de Derechos Humanos a través de dos caminos: de oficio o por queja presentada ante la propia Comisión.

Las quejas pueden ser presentadas por todas aquellas personas que tengan conocimiento de una violación de Derechos Humanos, resultaren o no perjudicadas por ellas. Este concepto es amplísimo y supera el formalismo jurídico que exige que quien ocurre a un tribunal u órgano público demuestre tener interés jurídico para ello, o sea, que se encuentra en el supuesto que señala la norma. En el caso de la Comisión Nacional *cualquiera* que conozca de la existencia de una violación a los Derechos Humanos puede presentar la queja y en la realidad así sucede: muchas de éstas se conocen a través de los organismos no gubernamentales pro-defensa de los Derechos Humanos.

Las quejas deben presentarse por escrito y no deben ser anónimas. Si quien la presenta no sabe escribir, la Comisión lo auxilia y lo mismo hace si necesita un traductor.

Lo primero que la Comisión Nacional realiza ante la presentación de la queja es examinar si es competente o no. Si no es competente, por escrito se lo hace saber al quejoso y le expresa las razones de la incompetencia, así como, si existe y aun tiene derecho a ello, a cuál órgano debe acudir. En la realidad de estos casi tres meses de funcionamiento, la Comisión se ha declarado incompetente principalmente sobre casos en que no interviene ninguna autoridad —como situaciones de

arrendamiento y de compraventa—, sobre sentencias definitivas y sobre situaciones jurisdiccionales de fondo.

En cambio, en todos los otros casos en que la Comisión Nacional es competente, se abre un expediente y se solicita a la autoridad señalada como responsable el envío de un informe sobre los hechos que se aducen dentro de un término de quince días naturales. Se abre un periodo probatorio para desahogar las pruebas presentadas por las partes y la Comisión Nacional puede realizar las investigaciones que juzgue necesarias para la buena integración del expediente.

Todas las autoridades del país están obligadas a proporcionar, veraz y oportunamente, la información y documentación que solicite la Comisión Nacional, lo que incluye las visitas e inspecciones que sean necesarias. En la realidad un setenta por ciento de las autoridades están presentando sus informes en tiempo y sólo una corporación policiaca se ha negado a admitir a los abogados de la Comisión Nacional para la realización de una inspección. Todo esto será detalladamente expuesto como parte de los informes semestrales.

Los nombres de los informantes de la Comisión son mantenidos en la más estricta reserva.

El artículo 29 del Reglamento Interno señala que todas las gestiones realizadas ante la Comisión serán gratuitas y que en la tramitación de las quejas se evitará todo burocratismo y formalismo.

El término para presentar una queja es de un año, contado a partir de la fecha en que se tuvo conocimiento de la violación del derecho humano. Sin embargo, este término empezará a contarse a partir del primero de agosto de 1991. Es decir, antes de esa fecha se puede presentar cualquier queja por antigua que sea, pero a partir de esa fecha, la presentación de la queja prescribirá en un año a partir del conocimiento de la violación.

Una vez terminado el procedimiento, caracterizado por su falta de formalismo que se debe desahogar, se examina el expediente y de acuerdo con las constancias y pruebas en él contenidas

das se podrá declarar la no responsabilidad de la autoridad o la emisión de una recomendación a la autoridad que ha violado un derecho humano. Todas las recomendaciones se publican en la “*Gaceta*” de la Comisión Nacional que es el órgano oficial de la misma y de ellas se dará cuenta en el informe semestral.

El Presidente de la Comisión Nacional está obligado a rendir semestralmente al Presidente de la República el informe en el cual se precisen el número y tipo de quejas presentadas, las recomendaciones expedidas, cuáles de ellas fueron aceptadas y cuáles no y qué autoridades las rechazaron. Este informe —de acuerdo con el artículo 33 del Reglamento Interno— se hará público de inmediato.

El informe periódico, que en México es semestral, tiene una importancia muy grande. Éste ha sido el instrumento por excelencia que le ha permitido al *Ombudsman* en otros países el que sus recomendaciones realmente sean cumplidas, ya que no hay autoridad que le agrade ser señalada como violadora de los Derechos Humanos, pero además renuente y rebelde a castigar esa violación; en otros países la inclusión de una autoridad en el rubro de autoridades rebeldes a aceptar las recomendaciones del *Ombudsman*, le ha acarreado como consecuencia un altísimo costo político. ¿Qué pasará en México? En unos meses más lo sabremos. De ese informe y sus consecuencias dependen, en mucho, el futuro y la eficacia de la figura del *Ombudsman* en nuestro país. Esta es mi verdad.

## LA JUSTICIA SOCIAL EN MÉXICO

La justicia social es un problema actual en el mundo, tanto en los países ricos como en los pobres, aunque, claro está, toma proporciones dramáticas en estos últimos. En consecuencia, existe una profunda preocupación en discutir los diversos aspectos que conforman la justicia social con el objeto de poder alcanzarla. La literatura al respecto es abundante y auxilia en la toma de conciencia de uno de los grandes temas de todos los tiempos y de nuestros días.

Todo hombre, por el sólo hecho de serlo, tiene el derecho a llevar una vida digna; es decir, una vida con satisfactores económicos, sociales y culturales suficientes que le permitan realizarse como ser humano y ser útil a su comunidad. La justicia social es el complemento indispensable de la libertad y de la igualdad del hombre, porque sin justicia social ellas realmente no existen.

La justicia social es un pensamiento y una acción constantes en la evolución jurídico-política de México, ya que imprime su sello a nuestra historia e impulsa a los grandes movimientos político-sociales del país.

La Constitución mexicana de 1917 contiene un proyecto nacional basado en el liberalismo social, proyecto que, indudablemente, tiene influencias del pensamiento de otras naciones, pero que en México ha tomado rostro propio en virtud de nuestras realidades, nuestras ideas, nuestros objetivos y nuestros ideales.

La justicia social es tema que preocupa profundamente a todos los mexicanos y está fuertemente actualizada en nuestra historia y en nuestro presente. Me propongo realizar un

**breve repaso de los principales momentos en nuestra lucha por alcanzar la justicia social, expresar cuál es su situación en el México actual y cuáles sus principales problemas.**

La independencia de México se singularizó respecto a todas las luchas similares de América Latina en que la nuestra, además de perseguir la separación política de la metrópoli, poseía una preocupación social que destaca a partir de los dos decretos de Hidalgo aboliendo la esclavitud hasta las ideas de Morelos en los “Sentimientos de la Nación”, en cuyo punto duodécimo escribió: “Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto.”

Pocos documentos existen en el mundo de aquella época que con tanta precisión resalten el aspecto social y lo constituyan en el objetivo y la finalidad de las acciones. Morelos marca el inicio de nuestro liberalismo social.

En el Congreso Constituyente de 1856-1857 privó como filosofía política el liberalismo; sin embargo, un pequeño grupo de constituyentes lucharon, aunque en ese momento no triunfaron, para que en la Constitución se regularan los aspectos sociales, para que en ella se establecieran normas relativas al trabajo y al campo. Así, Ignacio Ramírez reprochó que la Constitución se olvidara de la servidumbre de los jornaleros, manifestó que las riquezas y avances de la humanidad se debían a millones y millones de jornaleros y que donde existe un valor, allí está la efígie soberana del trabajo.

Ponciano Arriaga destacó la miseria en que vivían cinco millones de campesinos y resaltó que las ideas de soberanía del pueblo, sufragio universal y derechos del hombre poco significaban ante el acaparamiento de la tierra, que era equivalente al más cruel de los feudalismos.

José María del Castillo Velasco defendió a los indígenas y se indignó de la pobreza infinita que padecían, comparando

**su situación con la de los esclavos; propuso como solución que a los indígenas se les otorgaran propiedades para que se ennoblecieran con el trabajo y se alentaran con sus frutos.**

Durante el porfirismo existió inquietud social; a pesar de que las huelgas estaban legalmente prohibidas, hubo alrededor de 250. Ya casi al final de esa época, en el Manifiesto del Partido Liberal del 10. de julio de 1906, se sintetizaron las demandas sociales de aquel entonces.

En dicho Manifiesto, firmado, entre otros, por Ricardo y Enrique Flores Magón y Manuel Sarabia, se exigían, entre múltiples aspectos, varios de carácter social: jornada máxima de trabajo de ocho horas, salario mínimo suficiente para llevar una vida digna, reglamentación del trabajo a domicilio, prohibición de trabajo a menores de catorce años, establecimiento de medidas higiénicas en los centros de trabajo, indemnizaciones por accidentes de trabajo, nulificación de las deudas de los jornaleros con sus amos, pago del salario en dinero en efectivo, prohibición de multas a los trabajadores, supresión de las tiendas de raya, obligación al descanso semanal e igualdad de condiciones que a los trabajadores extranjeros.

El Plan de San Luis, de Madero, prometió la restitución de los terrenos de que habían sido injustamente despojados los pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, por lo cual se revisarían los acuerdos de la Secretaría de Fomento y los fallos de los tribunales.

En noviembre de 1911, Emiliano Zapata expidió el Plan de Ayala, cuya columna vertebral era su pensamiento de que *la tierra es de quien la trabaja*, pero como ella estaba en manos de unos cuantos que la habían usurpado, la misma se les expropiaría y a quienes demostraran tener títulos de propiedad se les pagaría indemnización.

En diciembre de 1914, Carranza, en Veracruz, adicionó el Plan de Guadalupe. El plan político se convirtió en social, en él se autorizaba a Carranza para dictar todas las leyes y acuerdos con la finalidad de satisfacer las necesidades económicas, sociales y políticas del país, entre las cuales se señalaban las

leyes agrarias para formar la pequeña propiedad, disolviéndose los latifundios; leyes fiscales para formar un sistema equitativo de impuestos; y legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y en general de las clases proletarias.

Durante la lucha armada de 1913 a 1916, los jefes militares expedieron decretos de carácter social; entre los muchos que se dieron, se pueden mencionar los siguientes: en agosto de 1914, en Aguascalientes, se estableció el descanso semanal y jornada máxima de trabajo; Eulalio Gutiérrez en San Luis Potosí, estableció salario mínimo, supresión de tiendas de raya y abolición de las deudas de los trabajadores; Manuel M. Diéguez, en Jalisco, estableció los principios antes enunciados más el derecho a disfrutar de vacaciones.

Así, la lucha política que Carranza había comenzado en febrero de 1913, se había transformado en una lucha social. Esta en mi verdad.

## LA PRIMERA DECLARACIÓN DE DERECHOS SOCIALES EN EL MUNDO

En el terreno de las ideas el momento culminante en la búsqueda de la justicia social en México, se encuentra en el debate sobre el proyecto del artículo quinto constitucional en el Congreso Constituyente de 1916-1917. De ese debate nació la primera declaración mundial de los derechos sociales incluida en una Constitución. Ésta es una de las grandes contribuciones de México al pensamiento universal y que tuvo y tiene consecuencias prácticas: hasta entonces el derecho constitucional y las Constituciones eran estrictamente políticas; es decir, organizaban el poder político y le imponían limitaciones. A partir de la Constitución mexicana de 1917, el caudal de la vida social penetró a las Constituciones para abrir la era del *constitucionalismo social* y asegurar al máximo nivel jurídico que todo hombre tiene derecho a llevar una vida con un mínimo de satisfactores económicos, sociales y culturales.

La primera declaración constitucional de derechos sociales no nació de la nada, sino de una serie de importantes antecedentes mexicanos que la semana pasada expusimos en esta columna de *Excélsior*. Esa declaración es el final de una evolución histórico-política y el comienzo de una etapa nueva en México y en el mundo: el constitucionalismo social cuyos fines aún están por lograrse en la gran mayoría de los países y, en consecuencia, se convierten en metas y objetivos por alcanzar.

Veamos cómo nació aquí, en México, en nuestro país, la primera declaración constitucional de derechos sociales y, por tanto, el constitucionalismo social.

El proyecto de Constitución de Venustiano Carranza no incluía ningún aspecto social, lo que desilusionó a muchos constituyentes y lo cual contradecía a la gran corriente social que emergía de la lucha armada de 1913 a 1916.

La Comisión de Constitución presentó a la consideración del Congreso Constituyente un proyecto de artículo quinto que era el mismo de la iniciativa de Carranza adicionado con tres ideas de un documento formulado por los diputados Cándido Aguilar, Jara y Góngora, éstas eran las siguientes: jornada máxima de trabajo de ocho horas, descanso semanal y prohibición de trabajo nocturno para mujeres y niños. La Comisión de Constitución rechazó otros principios contenidos en ese documento, a saber: establecimiento de juntas de conciliación y arbitraje, el principio de “a trabajo igual, salario igual”, sin hacer diferencia de sexos, derecho de huelga, indemnización por enfermedades profesionales y por accidentes de trabajo. La razón de la Comisión para excluir esos puntos fue que ellos, según su parecer, no tenían cabida en la sección de las garantías individuales, pero que se discutirían al examinarse las facultades del Congreso Federal.

El diputado Lizardi atacó ese proyecto de artículo quinto porque afirmó que la frase respecto a la jornada máxima de trabajo le quedaba al artículo como un par de pistolas a un Santo Cristo, su idea era que la Constitución no podía contener principios reglamentarios.

Jara manifestó que se quería redactar la Constitución como si fuera un telegrama, como si cada palabra costase muy cara y que él consideraba que era más noble sacrificar esa estructura jurídica a sacrificar al individuo, que era necesario establecer en la Constitución los principios que defendieran la vida del trabajador y sus energías.

Victoria expresó su inconformidad tanto con el proyecto de artículo de Carranza como con el de la Comisión porque ambos trataban superficialmente el problema laboral ya que era, puntualizó, indispensable establecer constitucionalmente

**todas las bases sobre las cuales legislarían en materia laboral los congresos de las entidades federativas.**

El obrero Von Versen invitó a los diputados a no preocuparse por las expresiones de Lizardi, ya que si para garantizar las libertades del pueblo, a ese Cristo habría que ponerle polainas y un fusil 30-30, ello sería muy bueno.

Manjarrez indicó que a él no le importaba que la Constitución no fuera redactada como establecían los juristas, que a él lo que le inquietaba era que la Constitución contuviera garantías suficientes para los trabajadores; fue el primero que propuso que todos los principios laborales quedaran contenidos en un título especial de la Constitución.

Cravioto insistió en trasladar el problema laboral a un artículo especial y pronunció unas palabras proféticas: que así como Francia, después de su revolución, había tenido el alto honor de consagrarse en su Constitución la primera declaración de los derechos del hombre, así la revolución mexicana tendría el orgullo de incluir en su Constitución la primera declaración de los sagrados derechos de los obreros.

Macías expresó que al trabajador habría que sacarlo de la miseria en que vivía para decirle que como hombre y ciudadano merecía ser libre y vivir dignamente.

Se terminó la última sesión de debates sobre el proyecto del artículo quinto. No se había llegado a ninguna conclusión pero existía consenso para que Rouaix y Macías redactaran un artículo o título que contuviera todo el problema laboral. Ellos invitaron, fuera de las sesiones del Congreso Constituyente, a los diputados que así quisieran, a reunirse para redactar ese título.

El 13 de enero de 1917 se leyó el proyecto de título con su exposición de motivos. Ese proyecto, sin mayor o importante discusión, se aprobó, por unanimidad, diez días después, como el artículo 123 de nuestra Constitución de 1917.

Así nació la primera declaración constitucional de derechos sociales, misma que fue completada con la aprobación del artículo sobre la tierra, pero ese artículo no motivó ma-

yor discusión, ya que el principio estaba ganado: las Constituciones debían sumergirse en la realidad social para asegurar, como ya asenté, a todo hombre un nivel mínimo de satisfactores económicos, sociales y culturales.

Después de la Constitución mexicana, en los años siguientes, también contuvieron declaraciones de derechos sociales, entre otras, las Constituciones de Alemania en 1919, de Rumanía en 1923, de Turquía en 1924, de Grecia en 1927, de España en 1931 y de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas de 1936. Esta es mi verdad.

## LA REALIDAD DE LA JUSTICIA SOCIAL EN MÉXICO

De 1917 a nuestros días la declaración de derechos sociales contenidas en la Constitución de 1917 se ha enriquecido, principalmente, con la incorporación: en 1960 de la Declaración de Derechos Laborales para los Trabajadores al Servicio de los Poderes Federales y del Distrito Federal, y en 1983 de los derechos a la protección de la salud y a gozar de una vivienda digna y decorosa, así como con los derechos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas y que México ha suscrito.

El artículo 25 constitucional, en su reforma de 1983, retoma y sintetiza la evolución de los derechos sociales en nuestro país: el Estado debe fomentar el crecimiento económico y el empleo, y a través de una más justa distribución del ingreso y de la riqueza debe garantizar el pleno y real ejercicio de la libertad y la dignidad.

Tal es la evolución del pensamiento constitucional en México respecto a justicia social, rica y amplia, protectora, defensora y aseguradora de un nivel mínimo de vida digna para todos los mexicanos.

Desgraciadamente nuestra realidad social no concuerda completamente con la evolución de los preceptos constitucionales. Tenemos en el país carencias y rezagos sociales acumulados por varias décadas; el crecimiento demográfico ha sido mayor que el económico en varios de los últimos años y la distribución de la riqueza es inequitativa.

No puede, empero, desconocerse que el país en las últimas cuatro décadas ha hecho un esfuerzo fabuloso en as-

pectos económicos, sociales y de infraestructura: en la construcción de escuelas, hospitales, carreteras, puertos, presas e industrias, sin embargo, ese esfuerzo ha resultado completamente insuficiente comparado con el mencionado crecimiento demográfico y con la injusta distribución de la riqueza.

Algunas cifras nos darán cabal idea de la realidad de la justicia social en nuestro país, mismas que he tomado del espléndido documento: *El combate a la pobreza: lineamientos programáticos del Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad*.

Este documento considera que 24 millones de mexicanos se encuentran en el nivel de pobreza, entendida ésta como aquélla en la cual no se satisfacen las necesidades que permiten alcanzar un bienestar mínimo, y que 17 millones 100 mil mexicanos se encuentran en situación de pobreza extrema, o sea aquélla en la que no se satisfacen siquiera el 60% de esas necesidades mínimas.

Una parte importante de la población en condiciones de pobreza y de pobreza extrema se encuentra ubicada en el sector rural: el 80% de los ocupados en actividades agropecuarias pertenecen a hogares pobres, de los cuales la mitad viven en condiciones de pobreza extrema.

En 1980, el 36% del producto interno bruto se destinaba a remuneraciones de asalariados, en 1987 este porcentaje descendió al 26.4%. En la década de los ochenta, el ingreso *per capita* bajó en un 9.2%.

De la fuerza laboral el 12% está desempleada y el 40% se encuentra subempleada.

En 1982, el 10% de las familias más pobres recibía el 1.30% del total del ingreso generado en el país, mientras el 20% de las familias más ricas concentraba el 50% del ingreso nacional. Desde otra perspectiva, el 40% de los hogares más pobres recibía el 9.9% del producto nacional bruto.

Mientras la población crece, los rendimientos de la producción agrícola disminuyen: en maíz, de 1.9 toneladas por hectárea a 1.7 toneladas entre 1981 y 1987; en frijol, de 670 a 572 kilos por hectárea.

El consumo de granos básicos, en kilogramos, se ha reducido por habitante, de 1981 a 1988: en arroz de 7.3 a 3.0; en frijol de 25.5 a 14.2; en maíz de 245.2 a 142.4; en trigo de 60.5 a 49.3.

El 30% de la población más pobre del país ingiere el 13% de los alimentos, mientras el 10% más rico consume el 21%.

El número de mexicanos mayores de 15 años sin primaria completa asciende a 25 millones de personas y sin educación básica —primaria y secundaria— a 30 millones.

El 20% de las escuelas primarias son incompletas; es decir, no ofrecen los seis grados de primaria y también el 20% de las escuelas primarias son unitarias, lo que implica que un solo maestro atiende todos los grados que se imparten en el plantel.

Para el período 1982-1988, la deserción acumulada total en primaria alcanzaba los cinco millones cien mil niños.

En 1988, el déficit de viviendas se calculaba entre 6 y 7 millones de ellas. En 1980, el porcentaje de viviendas con agua potable era de 71%, con drenaje de 51% y con electricidad de 75%.

Estos son algunos indicadores de la realidad de la justicia social en México. El problema y su solución son realmente mayúsculos. El problema es de todo México y de todos los mexicanos, y su satisfacción tiene que ser meta primordial y fundamental de la sociedad y del gobierno mexicanos, quienes deben tener cada día mayor conciencia de estas situaciones. Por ello, hay que plantearlas una y otra vez, recordarlas a menudo, grabarlas en la mente y traerlas a discusión de nueva cuenta y luchar para que sean el motor que impulse a todos para lograr su superación. Tiene que existir voluntad y solidaridad de la sociedad y del gobierno para irlos desvaneciendo. Estos problemas no se superan de la noche a la mañana, ojalá así fuera pero no es así, sino que se irán despejando con crecimiento económico, buena administración y un justo reparto de la riqueza generada. Por ello, todos los esfuerzos de la sociedad y del gobierno en esta dirección son bienvenidos y deben ser

apoyados por todos. En alcanzar los objetivos y metas de la justicia social consagrados en la Constitución lo que está en juego es México como tal y no una o algunas de sus partes. Están en juego el bien y el interés comunes y no intereses particulares o de grupos o sectores.

Contribuyamos todos, cumplamos todos en lo que es nuestra responsabilidad, para la solución de estos problemas. Que quien tiene más recursos contribuya al gasto público con más y en forma proporcionada a su riqueza; que nadie desperdicie lo que a otro le falta; que en la medida de nuestras posibilidades hagamos un esfuerzo especial y adicional para auxiliar a los hermanos mexicanos que más lo necesitan.

Hagamos los mexicanos de la década de los años noventa, como ya está aconteciendo, una gran cruzada en el largo camino por alcanzar la justicia social; unamos nuestras voces, emociones y fuerzas para que, como se ha dicho, la lucha por lograr esos objetivos sea en estos años, real y verdaderamente, uno de los principales *Sentimientos de la Nación*, para que las ideas recogidas en nuestro artículo 25 constitucional sean realidad en la nación mexicana. Esta es mi verdad.

# **ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL OMBUDSMAN Y LOS DERECHOS HUMANOS**

## I. INTRODUCCIÓN\*

1. En los últimos diez años, en América Latina se ha dado un proceso en favor de la democracia. Diversos gobiernos militares y autoritarios han sido substituidos por gobiernos electos popularmente. Se han expedido nuevas Constituciones, muchas de las cuales establecen nuevas instituciones para el fortalecimiento del régimen democrático. Dentro del marco de esas Constituciones, en forma pacífica, se ha dado la alternancia en el poder.

Sin embargo, este panorama halagador ha sufrido descalabros con los recientes golpes de Estado en Haití y Perú. Existe conciencia de que muchos de nuestros países viven democracias débiles, cuyo futuro es incierto por el número e importancia de los problemas: guerrillas, pobreza o miseria de grandes sectores de la población, narcotráfico, mala y pésima distribución de la riqueza, corrupción, grupos marginados, concentración del poder e inmensos rezagos sociales. En esta forma, las democracias latinoamericanas tienen retos formidables que superar.

Las nuevas Constituciones intentan ser instrumentos adecuados para mejorar la realidad y fortalecer el sistema democrático. Viejas instituciones se renuevan y precisan y se crean otras para auxiliar precisamente a esas finalidades. Entre otras podemos mencionar: cortes constitucionales, consejos de magistratura, tribunales administrativos, sistemas electorales eficaces y el *Ombudsman*.

2. Es obvio que el *Ombudsman* es en el mundo una institución exitosa; por ello cada día más países la aceptan como

---

\* Publicado originalmente por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en octubre de 1992.

suya. Baste contemplar qué ha acontecido con los países de América Latina y de la Europa del este en los últimos años. En pocas palabras: la figura del *Ombudsman* ha justificado su existencia.

### 3. ¿Por qué y para qué se necesita un *Ombudsman*?

La pregunta ha sido ampliamente contestada por la doctrina y la práctica; en todos los países, la actividad gubernamental ha crecido grandemente y, en consecuencia, las oportunidades de fricción entre el gobierno y el ciudadano, también se han multiplicado.<sup>1</sup>

Además, como los mecanismos tradicionales de control han resultado insuficientes, se busca uno nuevo que venga a reforzarlos, precisamente donde aquéllos han mostrado sus debilidades.<sup>2</sup>

O porque, como bien reitera Per-Erik-Nilsson, ex *Ombudsman* Jefe de Suecia, la administración pública ha crecido y se han multiplicado los organismos oficiales, con lo cual se aumenta la posibilidad de problemas entre los órganos del poder y los individuos, debido a que no existen muchas instancias para presentar quejas, y los tribunales generalmente son muy lentos, formalistas y costosos, y porque cada día es mayor la corriente internacional que está preocupada de que efectivamente se protejan los derechos de los individuos.<sup>3</sup>

### 4. El tema del control del poder y de la administración pública es una preocupación que ya lleva siglos: ¿Cómo conseguir un verdadero equilibrio entre la autoridad y la libertad, que dé por resultado un orden responsable, o sea un orden con libertad?

---

<sup>1</sup> Walter Gellhorn, *Ombudsmen and Others*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1966, p. VII.

<sup>2</sup> Jorge L. Maiorano, *El Ombudsman, defensor del pueblo y de las Instituciones republicanas*, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1987, p. 3.

<sup>3</sup> Per-Erik-Nilsson, "El *Ombudsman*, defensor del pueblo ¿o qué?", en *La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la institución del Ombudsman en Suecia*, UNAM, México, 1986, p. 13.

Este tema del control del poder adquiere hoy en día nuevos matices, porque algunos de los controles tradicionales se debilitan, ya no cumplen cabalmente con esa finalidad o porque surgen nuevas competencias y formas del poder. Entonces, los sistemas democráticos crean también nuevos mecanismos para controlarlo.

Aquí es donde aparece la figura del *Ombudsman* como un instrumento más, pero importante, en el complejo mecanismo que tiende a controlar el poder en beneficio de la libertad, la igualdad y la seguridad jurídica de las personas.

Jorge L. Maiorano afirma que el *Ombudsman* “frente al control jerárquico, privativo de la propia administración, ofrece la ventaja de tratarse de un órgano externo, ajeno a ella. Frente al control parlamentario tradicional, insuficiente para atender todos los casos y afectado, además, por móviles políticos, presenta la objetividad y profesionalidad de su función. Frente al costoso, complicado y lento proceso judicial, ofrece un procedimiento ágil, gratuito, rápido y flexible”.<sup>4</sup>

5. Es claro que el *Ombudsman* sólo puede existir en donde hay democracia. En los sistemas totalitarios o autoritarios está de más o se convierte en una figura sin ninguna importancia o sin resultados prácticos.

El *Ombudsman* sólo puede existir donde hay un interés real porque cada día la protección de los Derechos Humanos sea mejor, donde las autoridades actúan de buena fe y están tan interesadas como los gobernados en que sus errores puedan ser corregidos con la finalidad de evitar que se vuelvan a producir. En una palabra, para el éxito del *Ombudsman* es indispensable la colaboración de las autoridades y su compromiso con el régimen democrático.<sup>5</sup>

6. Desde luego que han abundado las críticas a la figura del *Ombudsman*. Entre las que más oímos en esta parte del

---

<sup>4</sup> Jorge L. Maiorano, obra citada, pp. 27-28.

<sup>5</sup> Colin T. Reid, “The Polish *Ombudsman*”, en *Review of Socialist Law*, volumen 14, núm. 3, Martinus Nijhoff Publishers, Países Bajos, 1988, p. 257.

mundo están las siguientes: que no sirve para nada, ya que sus Recomendaciones no tienen fuerza coactiva; que no tiene competencia propia; que viene a usurpar las atribuciones de otros órganos, y que saldría sobrando si los órganos del poder cumplieran bien con sus funciones.

En América Latina, algunas voces han expresado que el mal funcionamiento del orden jurídico, su falta de aplicación y la irresponsabilidad con que actúan los funcionarios públicos ha traído como una de sus consecuencias la creación del *Ombudsman* y que, cuando las cosas mejoren en esos países, esta institución desaparecerá por inútil.

No se dan, o no quieren darse cuenta, de que cada día más países la aceptan porque ha probado su eficacia, porque más allá de las palabras y los conceptos se ha justificado, que los países que cuentan con sistemas democráticos que funcionan bastante bien, y cuyos habitantes gozan efectivamente de amplios derechos políticos y sociales, y sin importar las diferencias de los sistemas jurídicos, han aceptado esta institución y la han fortalecido. Entre estos países sobresalen algunos de los más importantes de Europa Occidental, entre los que podemos mencionar a Francia, Gran Bretaña, España, Suecia, Dinamarca y Holanda.

Varios países europeos ex socialistas también han incorporado a su legislación la figura del *Ombudsman*. Entre ellos se puede mencionar a Checoslovaquia, Hungría y Polonia.

Y esta corriente en América Latina parece ya imparable. En América del norte: México. En Centroamérica: Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Puerto Rico. En América del sur: Perú, Colombia, Paraguay y algunas provincias argentinas, y existen proyectos para ello en varios países, como es el caso de Brasil, Chile, Venezuela y un proyecto de carácter nacional en Argentina y Uruguay.

En consecuencia, la institución del *Ombudsman* ya arraigó en América Latina. Vino para quedarse, vino para fortalecer nuestros sistemas democráticos, para reforzar los controles sobre el poder público y el florecimiento del Estado de Derecho,

**y especialmente para lograr una mayor y mejor defensa y protección de los Derechos Humanos.**

No hay ninguna duda, más países latinoamericanos irán incorporando la figura del *Ombudsman* a sus regímenes jurídicos. Es ya, entre nosotros, una figura de prestigio. El peligro es que se le cree sólo para lucirla, para simular, como pantalla, pero que no se le dote de los elementos necesarios para que realmente pueda funcionar.

## II. ALGUNAS PREOCUPACIONES SOBRE LA INSTITUCIÓN DEL OMBUDSMAN

Voy a expresar algunas preocupaciones respecto a la figura del *Ombudsman*:

1. La sola existencia del *Ombudsman* es ya de por sí beneficiosa, porque el individuo sabe que, si lo llega a necesitar, ahí está. La existencia misma del control puede ser la razón última por la cual no sea necesario utilizarlo.<sup>6</sup>

2. Un *Ombudsman* que no es autónomo, realmente no es un *Ombudsman*. La autonomía es un requisito *sine qua non* para su buen funcionamiento. La única verdad que existe para un *Ombudsman* es aquella que se deriva del expediente y de las pruebas que el mismo contiene, mismas que valora de acuerdo con la ley, la equidad y su consecuencia.

Tratar de violentar las conclusiones del expediente es herir de muerte a esta institución.

Por ello, no puede considerarse que las figuras de Defensor del Pueblo que establecen las Constituciones del Perú y Colombia sean realmente un *Ombudsman* porque las han colocado jerárquicamente dentro de la estructura de las procuradurías generales de justicia, dependencias administrativas respecto de las cuales se presentan más quejas en nuestros países. Por las mismas razones no se puede considerar que la Procuraduría de los Derechos Humanos en Costa Rica sea un *Ombudsman*, porque se encuentra dentro de la estructura administrativa del Ministerio de Justicia.

---

<sup>6</sup> Walter Gellhorn, obra citada, pp. 87 y 422.

3. Todos sabemos que existen tres sistemas para la designación del *Ombudsman*, ya sea que ésta la realice el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo o ambos.

En principio, un sistema no es mejor que el otro, siempre y cuando se respeten ciertos aspectos: que el designado sea una persona idónea, que su nombramiento no sea consecuencia de una negociación política y que realmente el sistema le asegure su autonomía funcional, porque ninguno de esos dos poderes le puede dar instrucciones específicas.

Se ha discutido si el nombramiento realizado por el Poder Legislativo es realmente el mejor. Lo puede ser, pero no necesariamente lo es. En los sistemas parlamentarios en los cuales un partido político tiene la mayoría en la cámara legislativa que realiza la designación, no necesariamente se suprime los inconvenientes que se han manifestado con respecto a que la designación la realice el Poder Ejecutivo.<sup>7</sup>

Los aspectos importantes que se deben tomar en cuenta para la designación son: que no sea un hombre de partido, para evitar impugnaciones innecesarias que lo debilitarían, que tenga prestigio personal y que sea reconocida su independencia. En otras palabras, el *Ombudsman* debe poseer autonomía, valor civil y conocimientos.

Supongamos que en un sistema parlamentario, de esos a los que aludíamos en un párrafo anterior, fuera propuesto alguien que no contara con esas calificaciones. Lo más probable es que sí sería designado, pero después de serias objeciones por parte de los partidos de oposición, lo cual debilitaría la autoridad moral del *Ombudsman*.

Por ello, más que el sistema de designación, hay que cuidar los requisitos legales y extralegales que ese personaje debe poseer. Lo anterior se comprueba con la figura del Mediador en Francia, que es designado por el Gobierno.

---

<sup>7</sup> Dante Barrios de Angelis, "Estudio Genético-Funcional del *Ombudsman*", en "Estudios en memoria de Héctor Luis Odriozola", *Revista Uruguaya de Derecho Procesal*, núm. 3, Montevideo, 1980, p. 210.

Luego, hay que cuidar mucho quién va a ser designado y especialmente que no vaya a ser cuestionado porque, si lo es, se verá claramente que el sistema de designación pasa a un plano muy secundario.

En la realidad de América Latina todo parece indicar que el mejor sistema, cuando menos por ahora, es el mixto de Ejecutivo-Legislativo, siempre y cuando se designe a la persona adecuada y ese nombramiento no sea objeto de negociación política. Se pueden encontrar buenos candidatos en el mundo de la academia, de la judicatura, de la abogacía y de los funcionarios de la propia institución.

Y, desde luego, insisto, nombre quien lo nombre, nadie le puede dar una instrucción específica, porque se lesionaría gravemente su autonomía funcional.

4. Los profesores de Derecho Constitucional y de Derecho Procesal han estudiado profundamente las garantías que todo juez debe gozar. Estas ideas deben aplicarse también al *Ombudsman*, quien ciertamente, no es un juez, pero necesita de éstas para asegurar su autonomía e independencia.

De acuerdo con el pensamiento del distinguido maestro Héctor Fix-Zamudio, se puede afirmar que las garantías judiciales son los instrumentos que se utilizan para lograr la independencia, autonomía, dignidad y eficacia de los tribunales, siendo éstas principalmente cuatro: la designación, la estabilidad, la remuneración y la responsabilidad.<sup>8</sup>

Como bien dice Alsina "estas garantías no se establecen en interés de la persona del juez, sino para asegurar la independencia de sus funciones, de modo que a él le corresponde en primer término respetarlas y hacerlas respetar".<sup>9</sup>

Pues bien, esos conceptos son aplicables al *Ombudsman*. Ya me referí al nombramiento. En cuanto a la estabilidad consi-

<sup>8</sup> Héctor Fix-Zamudio, "Organización de los tribunales administrativos", en *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, cuarto número extraordinario, México, 1971, pp. 122-123.

<sup>9</sup> Hugo Alsina, *Tratado teórico-práctico de Derecho procesal civil y comercial*, EDIAR, Buenos Aires, 1957, tomo II, pp. 272-273.

dero que debe ser designado por un solo período largo de siete, nueve u once años y que no pueda ser destituido si no es a través del mismo sistema de responsabilidad que se aplica a los magistrados del más alto tribunal de ese país. Asimismo, su remuneración debe ser equivalente a la que reciben esos magistrados.

En este aspecto, únicamente agrego que no soy partidario de la inamovilidad indefinida del *Ombudsman*, porque es un trabajo que, bien realizado, desgasta mucho física y mentalmente y porque siempre he creído que la renovación en los cargos es lo más saludable en un sistema democrático; de lo contrario, las personas envejecen, y con ellas los sistemas e instituciones.

5. Un aspecto que hay que cuidar es el presupuesto con que cuenta el *Ombudsman*, porque a través de su asignación, se le puede tratar de controlar.

Es obvio que el *Ombudsman* debe contar con los recursos humanos, materiales y económicos suficientes para poder llevar a cabo sus funciones. Si no, la calidad de su tarea sufrirá. Por ejemplo, si el salario de los abogados asesores o de los investigadores es bajo o no es competitivo con el que reciben otros funcionarios del sector público.

En la asignación de recursos económicos al *Ombudsman*, debe intervenir no sólo el Poder Ejecutivo, sino también el Legislativo, para cuidar su autonomía.

6. El *Ombudsman* es un órgano del Estado, no del gobierno. Es decir, es un órgano público creado por la Constitución o por la ley para que cumpla funciones públicas y cuyas atribuciones están expresamente señaladas por la propia ley, pero no es ni forma parte de ningún órgano de gobierno. Su naturaleza es parecida a la de aquellos tribunales administrativos de última instancia, o sea que sus resoluciones ya no pueden ser recurridas.

7. Una regla de oro para el *Ombudsman* es que no debe ni puede ser amortiguador de disputas políticas.

El *Ombudsman* debe ser apolítico y apartidista para evitar caer en controversias de carácter político, ya que si cayera en ellas, poco sería lo que podría aportar al país y mucho perdería, porque el *Ombudsman* siempre debe ser imparcial, y la sociedad debe estar segura de que sus recomendaciones son objetivas e imparciales.<sup>10</sup>

La imparcialidad es una de las notas más características del *Ombudsman*. Imparcialidad. Siempre y siempre, imparcialidad.

Indudablemente que el *Ombudsman* puede pertenecer a un partido político porque tiene derecho a ello, pero es saludable que él y sus principales colaboradores no hayan desempeñado ninguna actividad partidista durante los años anteriores a su designación; y si no son hombres de partido, mucho mejor.

8. Hoy en día hay diversas clases de *Ombudsman*. Casi cincuenta países han aceptado esta figura. Existen características esenciales de la institución como su autonomía, antiburocratismo, flexibilidad y que sus recomendaciones no vinculan a la autoridad, pero cada país va dándole a la institución contornos propios de acuerdo con su tradición, realidad y orden jurídico. Es decir, no se puede copiar textualmente al *Ombudsman* de otro país y pensar que no hay que establecerle modalidades. El *Ombudsman* debe adaptarse al régimen jurídico-político de un país con la sola condición de que realmente se deseé que actúe dentro de ese régimen democrático y que se garantice su independencia funcional.

Permitásemel dar un ejemplo referido a México. Cuando se creó esta institución en este país, había un gran escepticismo respecto a ella, principalmente por su desconocimiento. Entonces se le quiso vincular con personajes que son conocidos y respetados en México por su trayectoria, obra e independencia. Por ello se creó un Consejo, integrado por diez personajes de

---

<sup>10</sup> Jorge Carpizo, *¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?* Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1990, p. 8.

Nota del editor: Véanse pp. 3-41 del presente libro.

las más diversas ideologías y profesiones, para que discutan los lineamientos generales de acción del *Ombudsman*, pero sin intervenir en las investigaciones y casos concretos. A más de dos años de esa experiencia, afirmo que el Consejo ha trabajado muy bien y que es uno de los factores del éxito del *Ombudsman* en México.

9. El *Ombudsman* no puede resolver todos los problemas de la sociedad, ni aceptar las quejas en las cuales no es competente y que le presentan personas desinformadas de lo que es un *Ombudsman* y de cuáles son sus funciones.

El *Ombudsman*, como bien se ha dicho,<sup>11</sup> no es un remedio mágico, panacea o “sanalotodo” que vaya a remediar la insatisfacción de la sociedad por las arbitrariedades que comete la administración pública.

Es muy curiosa la reacción de la sociedad frente al *Ombudsman*, especialmente en aquellas capas sociales en las cuales el nivel educativo no es alto: pretende que el *Ombudsman* intervenga absolutamente en todos los aspectos, incluidos algunos en que es de sentido común que muy poco o nada puede hacer, como en la resolución de problemas económicos y políticos.

Al *Ombudsman* se le exige, y si no puede aceptar la queja por ser incompetente, entonces en muchos países se le reprocha que no sirve para nada.

El *Ombudsman* tiene que actuar con prudencia, pero con firmeza. Nunca crear una falsa expectativa, pero siempre actuar, y actuar bien cuando la queja sí se encuentra dentro de su competencia.

Asimismo, el *Ombudsman* debe explicar las razones de su incompetencia, tratar de convencer y, en países en los cuales no existe institución de asesoría jurídica, dar ésta en la medida de su capacidad, hasta el límite de ella. Estas funciones encajan dentro de su misión educativa a la que me referiré después.

---

<sup>11</sup> Jorge L. Maiorano, obra citada, p. 4.

Este aspecto de la gran expectativa que la creación del *Ombudsman* reviste, lo encontramos no sólo en los países de América Latina sino en otros. Como ejemplo, podemos señalar que Ewa Letowska ha escrito que del *Ombudsman* polaco, creado en 1987 y que comenzó a funcionar el 1o. de enero de 1988, se espera que realice cambios substanciales a la ley y al funcionamiento del Estado, como si fuera superior a las autoridades a las que ha criticado.<sup>12</sup>

La única forma de satisfacer estas expectativas, es que el *Ombudsman* realice bien su trabajo. Hechos y más hechos. Resultados y más resultados. Entonces se verá que es un instrumento útil y benéfico para la sociedad y que en los asuntos en los que no interviene, es porque no lo puede hacer, no tiene competencia para ello, y si lo hiciera se vulneraría a la institución.

La función última del *Ombudsman* es solicitar la estricta aplicación de la Constitución y de la ley; si él las viola, ejerciendo atribuciones que no le corresponden, carece de autoridad moral para después pedir su cumplimiento a las autoridades.

10. Un problema actual para la mayoría de los *Ombudsman* es la cantidad de quejas infundadas que recibe. Baste leer los informes anuales de muchos países. Y es un problema por la cantidad de tiempo que invierte en contestar y explicar las razones de su incompetencia. No está en los mejores intereses de la sociedad que el *Ombudsman* esté recargado de trabajo y su capacidad de respuesta e investigación pueda ser rebasada. Sin embargo, en este aspecto hay que tener mucho cuidado.

Desde luego, hay personas que presentan quejas a sabiendas de que el *Ombudsman* es incompetente o que no les asiste la razón. Lo hacen para ver si “pega”. Esta actitud no se puede justificar, y resulta socialmente irresponsable, espe-

---

<sup>12</sup> Ewa Letowska, “The Polish *Ombudsman*: the Commissioner for the Protection of Civil Rights”, en *International and Comparative Law Quarterly*, volumen 39, parte 1, Londres, 1990, p. 209.

cialmente cuando se trata de personas con recursos económicos sobrados.

Empero, hay que tener cuidado, porque muchas personas que presentan quejas sin fundamento son las económica y socialmente desprotegidas, y en estos casos es cuando más hay que orientarlas y aconsejarlas jurídicamente.

Por ello, es preferible pecar de exceso que de defecto: recibir sin ningún formalismo todas las quejas que se presenten, analizarlas con cuidado y, si no se es competente, explicar y explicar, asesorar y asesorar, tratando de convencer.

Si el *Ombudsman* sí es competente, deberá comenzar de inmediato su procedimiento.

11. Un camino muy adecuado para la resolución de las quejas es la conciliación o amigable composición, porque siempre serán más rápidas que una recomendación. Su flexibilidad y antiburocratismo las hacen un medio ejemplar, además de que la persuasión y el diálogo se impondrán a un solo punto de vista. Es la mejor forma de demostrar a la autoridad que el *Ombudsman* es un verdadero colaborador y que únicamente persigue la realización de la justicia en el caso concreto.

Cuando la conciliación o la amigable composición no prosperan, entonces procede la recomendación.

12. Se discute cuál debe de ser la capacidad del *Ombudsman* para investigar casos penales. Considero que no hay una contestación única aplicable a todos los países, sino que depende de la situación particular de cada uno de ellos. Generalmente el *Ombudsman* no investiga casos penales, sino recomienda que se realice la investigación. Sin embargo, cuando la autoridad no lo hace, o no tiene ningún ánimo de colaboración con el *Ombudsman*, éste debe de realizarla para que no prevalezca la impunidad.

Lo anterior pone al *Ombudsman* ante una situación difícil. Debe de crear su propia capacidad de investigación penal y entrenar a parte de su personal para ello. Esto es un reto

**de dimensiones gigantescas, pero, cuando sea necesario, se deberá hacer.**

13. El análisis que realiza el *Ombudsman* de cada caso no sólo será desde el punto de vista legal, sino también desde el de la justicia, la equidad, los principios de coexistencia social y la conducta que deben de seguir los funcionarios públicos.<sup>13</sup>

Es el principio de justicia el que debe guiar al *Ombudsman*, para que éste pueda actuar *motu proprio*, en casi todos los países.

El *Ombudsman* no es un órgano de primera instancia. Sólo debe de actuar cuando la autoridad competente no cumple o cumple mal con sus obligaciones. En esto se debe ser muy cuidadoso. El *Ombudsman* no puede suplir o substituir a la autoridad invadiendo las funciones de ésta, sino que su actividad y esfera de acción es la de controlar los actos del funcionario público.

Desde luego que la labor del *Ombudsman* también tiene una función preventiva, ya que sus recomendaciones, informes y documentos tienen una influencia educativa para los funcionarios públicos y para la sociedad en general. Su actividad debe de tener un impacto en el mejor funcionamiento de la administración pública.

14. Algunos países, cuando crean la figura del *Ombudsman*, permiten por un periodo, que generalmente va de un año a dos, que se presenten quejas sin importar su antigüedad y así se reciben quejas sobre hechos acontecidos treinta o cuarenta años antes.

Sin embargo, es necesario que exista un término para la presentación de una queja. Los hechos viejos son difíciles de investigar, y ponen al *Ombudsman* ante situaciones casi insuperables para llegar a conocer la verdad. Generalmente, el término que se establece al respecto es de un año, y me pa-

---

<sup>13</sup> Ewa Letowska, obra citada, p. 212 y Walter Gellhorn, obra citada, p. 14.

administración judicial;<sup>15</sup> y digo que fue un gran triunfo, porque los jueces ingleses gozan de gran prestigio por su preparación e independencia.

Debe de quedar claro que cuando hablo del *Ombudsman* judicial me refiero a la supervisión procesal y de actos administrativos, y a nada más. No considero correcto que pueda abarcar otros aspectos, como en Suecia, en donde inclusive se puede procesar al juez que no tomó en cuenta la opinión del *Ombudsman*, aunque en la realidad, hasta donde conozco, últimamente no se ha utilizado esta facultad.

Con respecto al *Ombudsman* judicial, es aleccionadora la opinión de un juez sueco, quien manifestó: "Hemos crecido dentro de este sistema. Ninguno de nosotros ha conocido uno diferente y estamos acostumbrados a él. Si nos lo encontráramos por primera vez, quizás nos sentiríamos incómodos. Pero tal y como las cosas son, no creo que ningún juez sueco sienta ninguna pérdida de independencia cuando el *Ombudsman* mira el trabajo que está realizando."<sup>16</sup>

Qué diferencia tan enorme existe entre esta opinión y la de aquellos países en los cuales los jueces se niegan inclusive a proporcionar información al *Ombudsman*, no para que éste valore sus actos administrativos y procesales, sino aquéllos de los funcionarios de la administración pública.

Los jueces honestos y eficientes no tienen por qué temer la actuación del *Ombudsman*. El funcionario que realmente merece el nombre de tal se crece ante la crítica y desempeña mejor sus labores. Se ejerce el cargo no para satisfacción personal, sino en razón de espíritu de servicio y para ser útil a la sociedad desde aquél.

La reiteración de criterios por parte del *Ombudsman* en sus recomendaciones, escritos e informes va creando una especie de jurisprudencia que debe de auxiliar a todos los funcionarios públicos en sus labores. La jurisprudencia del *Ombudsman*

---

<sup>15</sup> Donald C. Rowat, obra citada, p. 30.

<sup>16</sup> Walter Gellhorn, obra citada, p. 238.

**debe de hacer más fácil la labor de gobernar y ayudar a fortalecer el sistema democrático.**

17. Una de las funciones más importantes —quizás la más importante del *Ombudsman*<sup>17</sup>— consiste en educar. Por ello, debe de saber divulgar su obra, que ésta llegue realmente a la sociedad para que conozca mejor sus derechos y sepa cómo defenderlos, y para que los funcionarios públicos sepan cómo cumplir mejor con sus obligaciones. En muchas ocasiones, el *Ombudsman* tendrá que repetir sus sugerencias, consejos y recomendaciones. No importa. Las deberá de reiterar cuantas veces sea necesario y nunca perder la paciencia. Esta labor educativa es la que realmente perdurará.

---

<sup>17</sup> Colin T. Reid, obra citada, p. 256.

### **III. TRES ASPECTOS DE LOS DERECHOS HUMANOS**

**1. Sobre los Derechos Humanos se han escrito cientos de volúmenes y aún se escribirán muchos más, porque es uno de los temas más importantes para el hombre, es el que se refiere a su dignidad, y es una cuestión compleja que puede ser examinada desde múltiples perspectivas y por las más diversas disciplinas.** En este ensayo sólo me referiré a tres aspectos de ellos: su internacionalización, su progresividad y quién los puede violar.

**2. A partir del final de la Segunda Guerra Mundial, el tema de los Derechos Humanos se internacionalizó.** La anterior afirmación no quiere decir que antes no hubiera antecedentes. Claro que los hubo. Pero el gran movimiento internacional comenzó después de aquel fatídico evento con declaraciones universales y regionales, la creación de Comisiones y Cortes regionales y pactos y protocolos sobre esa materia.

Así encontramos que:

- a) Cada día más Estados aceptan la competencia de las Comisiones y Cortes, como ha acontecido en Europa Occidental y como ya está sucediendo en América, aunque en este continente el proceso sea más lento y con más reticencias;
- b) Cada día más los individuos pueden recurrir directamente a las instancias internacionales, siempre y cuando se hayan previamente agotado las internas. Realmente este principio rompió con una de las bases del Derecho Internacional clásico, en donde generalmente sus sujetos eran los Estados.

La internacionalización de los Derechos Humanos y la creación de esas Comisiones y Cortes internacionales y regionales plantea un problema respecto a las ideas clásicas de soberanía. Esta cuestión es un tema apasionante, que implica una revisión de las teorías tradicionales de la soberanía y sobre la cual aún no existen todas las precisiones que necesariamente tendrán que darse en la doctrina y en la realidad.

Por ahora, sólo asentemos que en la realidad los países han delegado o subordinado, en muy diversos grados, algunos aspectos de su soberanía, mediante todas o algunas de las siguientes condiciones: *a)* ha sido por voluntad propia; *b)* la participación en el organismo supranacional es en plan de igualdad con los otros Estados; *c)* se trata de alcanzar fines o de desarrollar actividades que se realicen mejor por Estados asociados que solos; *d)* se aceptan instancias jurisdiccionales supranacionales, porque se reconoce que los asuntos en cuestión son de interés para la comunidad internacional o regional. Así la idea de soberanía presupone la libertad y la igualdad de los países y, a partir de ella, se aceptan las nuevas realidades que los propios países van creando.

Los aspectos antes mencionados han permitido que diversos países realicen delegaciones reales de soberanía a órganos y organizaciones regionales, así como la aceptación, en algunos de esos países, de la primacía del Derecho internacional o del comunitario sobre el nacional.

Empero, no puede desconocerse que la base de estos desarrollos implica la igualdad jurídica de los Estados, el apego al Derecho internacional, con todo lo que ello significa, y que la idea de soberanía continúe siendo la defensa de los países pequeños y débiles frente a los grandes y poderosos.<sup>18</sup>

Con base en esos pensamientos, claro es que la internacionalización de los Derechos Humanos no es un nuevo im-

<sup>18</sup> Jorge Carpizo, "Desafíos contemporáneos del Derecho Constitucional", en *Edición Conmemorativa del Medio Siglo de la Revista de la Facultad de Derecho de México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991, pp. 264 y 265. Jorge Carpizo, *Tendencias actuales del Derecho: los Derechos Humanos*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992, pp. 5-6.

perialismo, en el cual un Estado fuerte y poderoso se inmiscuya en los asuntos internos de otro y lo quiera juzgar por presuntas violaciones de Derechos Humanos, o que con ese pretexto pretenda dictar y determinar las políticas nacionales. Desde luego que no. La internacionalización de los Derechos Humanos es y debe de ser, primordialmente, la aceptación de órganos jurisdiccionales, internacionales y regionales, integrados por jueces independientes y probos, que apliquen el Derecho internacional sin presión de ningún Estado.

Aún no se precisa con claridad cuál es el equilibrio o el justo medio entre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el orden interno de los mismos. Aún deberá de contestarse y precisarse la pregunta: ¿Cuándo y cumpliendo qué requisitos se puede intervenir legítimamente en un Estado que está violando los Derechos Humanos de sus habitantes?

3. Los Derechos Humanos 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 eficacia de su control. Esta es la misma idea que René Cassin expresó como la impresionante expansión del concepto y de su contenido.<sup>19</sup>

Lo anterior se ha favorecido a través de las convenciones sobre Derechos Humanos, las cuales poseen una gran flexibilidad que ha permitido que, a partir de las obligaciones centrales, los órganos que las aplican vayan ampliando su contenido y los Estados lo acepten explícita o implícitamente.

Existen derechos que se van reconociendo y defendiendo progresivamente. Tal es el caso de los económicos y sociales, los cuales, para poder satisfacerlos, es necesario que existan los recursos materiales, como sería el caso del derecho al trabajo y del derecho a la vivienda. Desde luego, en esta clase de dere-

<sup>19</sup> René Cassin, "Les Droits de l'Homme", en *Recueil des Cours*, volumen 140, Academie de Droit International, Leyden, Holanda, 1974, p. 326.

**chos los hay de exigibilidad inmediata, como son los derechos de sindicación y de huelga.**

En esta *progresividad* ha sido y continuará siendo muy importante el Derecho Internacional consuetudinario, a través del cual los órganos internacionales de protección flexibilizan las normas procesales en beneficio de una mejor aplicación del sistema y de la justicia. A este respecto hay que tener presente que esta evolución no ha sido producto sólo de la voluntad política de los Estados —dado que los órganos internacionales han tenido que actuar en contra de los intereses o posiciones de muchos Estados—, sino que aquí ha sido determinante, y deberá continuar siéndolo, la presión de la opinión pública internacional, a lo cual indudablemente han contribuido los nuevos medios masivos de comunicación, que con facilidad y rapidez informan actualmente a grandes sectores de la población del mundo.

4. Varias de las declaraciones de Derechos Humanos, principalmente las primeras en el tiempo, se formularon como limitaciones a los funcionarios públicos, precisándoles lo que no pueden realizar. Esta fue primordialmente la idea de las declaraciones norteamericanas e inglesas. Los Derechos Humanos definen aquella área que es propia a la dignidad de las personas y que debe de ser respetada por las autoridades. En las relaciones entre particulares, los conflictos y los actos antijurídicos deben de resolverse aplicando la ley, y se supone que es una relación entre iguales o que la ley trata de igualar las desigualdades sociales o económicas. Empero, en las relaciones entre un funcionario público que tiene poder del Estado y un particular, la relación no es de igualdad, y el Derecho protege al particular: que todos sus derechos sean preservados al tener que actuar el funcionario de acuerdo con el principio de legalidad. Lo anterior adquiere una importancia muy especial cuando se trata de los derechos inherentes a la naturaleza humana.

Luego, los Derechos Humanos se precisaron y se garantizaron frente a la autoridad. Por ello es que, para que exista

## **violación a un Derecho Humano, es necesaria la intervención de un funcionario público.**

El anterior concepto ha ido evolucionando y, hoy en día, en muchos países y en amplios sectores de la doctrina, se admite que a veces la violación no la realiza directamente el funcionario público, sino algún otro agente social que cuenta con la anuencia, la tolerancia o el apoyo de un servidor público, y que en estos casos debe de considerarse que sí existe violación a un Derecho Humano. Desde luego que así debe de ser, porque en estas situaciones el individuo también está sufriendo una arbitrariedad, cometida por alguien que está respaldado por el poder del Estado.

El mundo moderno se ha vuelto muy complejo y el individuo actualmente se enfrenta a organizaciones y poderes fuertes que, en su actuación, pueden lesionar sus derechos al encontrarse en una situación de superioridad, como acontece en su relación con el Estado. Estas organizaciones pueden ser sindicatos, organismos profesionales o medios masivos de comunicación.

En estos casos, si los directivos de esas organizaciones violan derechos, puede considerarse que también están violando Derechos Humanos? La contestación no responde a una necesidad teórica, sino a una muy práctica, ya que para el resarcimiento de los Derechos Humanos los órdenes jurídicos cuentan generalmente con recursos más rápidos, ágiles, diversos y efectivos que cuando se trata de otra clase de violaciones.

Poco a poco las legislaciones nacionales irán considerando que las organizaciones o agrupaciones de particulares sí pueden violar los Derechos Humanos, por la fuerza que poseen y que colocan al individuo frente a ellos en un plano de desigualdad. Para el individuo, enfrentarse a esas organizaciones es muy parecido a enfrentarse con el poder del Estado. Creo que, de continuar esta evolución, entre las primeras organizaciones que deben considerarse que sí podrían violar los Derechos Humanos se encuentran los medios masivos de comunicación y los sindicatos.

## **IV. EL OMBUDSMAN Y LOS DERECHOS HUMANOS**

Los Derechos Humanos, entonces, como ya afirmé, son un tema extraordinariamente importante. En los últimos cuarenta y cinco años han internacionalizado su defensa, y su carácter progresivo se ha ampliado en forma considerable. Sin embargo, lo que aún queda por hacer para su protección real, en la inmensa mayoría de los países, es tan grande que a veces se puede sentir desánimo cuando, por el contrario, hay que verlo como un formidable reto que se tiene que enfrentar y superar.

En los próximos años y décadas, tres temas serán recurrentes por su singular importancia: los Derechos Humanos, la justicia social y la ecología. La justicia social y la ecología son parte de los Derechos Humanos, pero por sí mismos tienen tal peso que deben enunciarse en forma separada.

La institución del *Ombudsman* ha sido y es exitosa como instrumento flexible y antiburocrático para combatir la arbitrariedad y la impunidad, y en muchos países se ha convertido en una de las mejores armas para la protección de los Derechos Humanos.

Con fundamento en lo expresado en este ensayo, afirmo que el futuro del *Ombudsman* está fincado en ser, cada día más, uno de los instrumentos que otorga el orden jurídico para la mejor defensa de los Derechos Humanos. Desde luego, deberá seguirse ocupando de arbitrariedades o faltas menores —ello no se discute—, pero su importancia real y trascendente está precisamente en la protección de los Derechos Humanos.

Ahora bien, la afirmación anterior puede ser contemplada desde dos ángulos. Desde uno, mi afirmación es ya una ten-

dencia en muchos países, porque en la gran mayoría de ellos la protección real de los Derechos Humanos es una de las demandas sociales más fuertes y sentidas. Y esta tendencia se percibe desde el nombre que comienzan a recibir los *Ombuds-men* en el mundo: Procurador de los Derechos Humanos en Costa Rica y en Guatemala, Comisión Nacional de Derechos Humanos en México, Comisionado para la Protección de los Derechos Civiles en Polonia. Inclusive, la denominación española de Defensor del Pueblo tiene este significado.

Desde el segundo ángulo, aquellos países que opinan que los Derechos Humanos no tienen por qué tener un énfasis especial en la protección que realiza el *Ombudsman*, que es sólo uno de los temas de su competencia. Lo anterior se ilustra con el último informe presentado por el *Ombudsman* Nacional Holandés, en el cual manifiesta que pone especial cuidado en la necesidad de que exista certeza y seguridad (*certainty*) en las relaciones entre el gobierno y los gobernados y que esa institución en Holanda no fue creada como un árbitro para la defensa de los Derechos Humanos, aunque se ocupe, entre otros aspectos, de las arbitrariedades realizadas por los policías.<sup>20</sup>

La idea que creemos descubrir en la anterior afirmación es que el *Ombudsman* holandés no se ocupa primordialmente de la protección de los Derechos Humanos, porque en ese país no es necesario, dada la realidad de su respeto.

Este segundo ángulo, de ser cierto, sólo lo sería, a lo más, en unos siete u ocho países de la Tierra, y aun en ellos es discutible, pues si bien no existen violaciones graves, sí hay afectaciones a los propios Derechos Humanos, como lo ha puesto de relieve la jurisprudencia de la Corte Europea de los Derechos Humanos.

En consecuencia, se puede afirmar que democracia, Derechos Humanos y *Ombudsman* son conceptos que se implican entre sí. Uno se apoya mutuamente en el otro.

---

<sup>20</sup> De Nationale *Ombudsman. Main points of the 1991 Annual Report of the National Ombudsman*. National Ombudsman Office. La Haya, 1992, p. 17.

Y, desde este planteamiento, considero que las competencias del *Ombudsman* deberán aumentar. Únicamente numero algunos de los temas que deben de discutirse y analizarse más:

- a) El *Ombudsman* y los derechos sociales. Creo que los aspectos administrativos de ellos y los de ejecución inmediata, como la sindicación, ya deben ser de su competencia;
- b) Respecto a los otros aspectos de los derechos sociales, tiene que actuar con prudencia y poco a poco, porque esos se irán resolviendo y defendiendo mejor en cuanto un país tenga los recursos económicos para ello. Pero, dentro de la prudencia del *Ombudsman* y de acuerdo con las circunstancias de cada país, debe de ir interviniendo para poder ser sólo un auxiliar, pero un auxiliar valioso, en que esos derechos sean una realidad y tengan una buena protección;
- c) También su competencia debe de irse ampliando para conocer algunos de los Derechos Humanos de la tercera generación. El caso más claro es respecto a los asuntos ecológicos. Con esto no supongo que un solo *Ombudsman* se ocupe de todos estos temas. Ello depende de las características de cada país. Podrán ser sólo uno o varios *Ombudsman*, pero si es uno, necesariamente tendrá que tener departamentos especializados. Existen numerosos *Ombudsman* especializados al lado de los generales, en muchos ordenamientos;
- d) Uno de los retos del *Ombudsman* es ampliar y reforzar su capacidad técnica para realizar investigaciones;
- e) Un aspecto de importancia en el cual el *Ombudsman* tiene un papel relevante que jugar es respecto al incremento de la cultura y la educación de los Derechos Humanos en su país, desde sus informes anuales y especiales hasta la realización de cursos de capacitación, programas de radio y televisión, publicaciones, propuestas de temas de Derechos Humanos, tanto para las escuelas primarias, secundarias y bachilleratos como para las universidades;
- f) Y, ciertamente, hay Derechos Humanos de los cuales no puede ocuparse, como son los electorales, porque no debe de intervenir en las contiendas políticas y partidistas del país, donde

tendría poco que aportar y mucho que perder: nada menos que su autoridad moral. Es decir, el *Ombudsman*, por su propia naturaleza, no debe de tener competencia en ciertas materias.

Así, el *Ombudsman* debe de ser y es uno, desde luego que sólo uno, de los varios instrumentos procesales que el orden jurídico crea para una mejor defensa y protección de los Derechos Humanos, y en esta concepción amplia de sus facultades que sostengo, siempre hay que tener presente que un *Ombudsman* debe de actuar con prudencia y más prudencia pero, al mismo tiempo, con una gran firmeza, energía y convicción.

# **TENDENCIAS ACTUALES DE LOS DERECHOS HUMANOS**

En consecuencia, las pasadas cuatro décadas son las más importantes para la historia de los Derechos Humanos, tanto desde el punto de vista teórico como práctico. Sin embargo, es indispensable que las dos próximas décadas sean mucho más fructíferas que las pasadas cuatro, porque lo que el mundo aún tiene que alcanzar en materia de Derechos Humanos es gigantesco.

La preeminencia de la idea de la dignidad humana no está a discusión; se le acepta desde las más diversas teorías y filosofías; es un valor supremo por encima de los demás. Por ello, como elegantemente ha afirmado Héctor Gros Espiell, los Derechos Humanos no se extinguirán nunca, “porque por ser consustanciales con la idea del hombre, subsistirán siempre ontológicamente y renacerán en la realidad de la existencia política, ya que la libertad jamás podrá ser eliminada, porque el hombre es, en esencia, su libertad”.<sup>1</sup> Así es, y por ello el interés por los Derechos Humanos no es una moda transitoria, no es algo pasajero que hay que soportar por algún tiempo mientras se crean o reviven otros temas. Los Derechos Humanos son el tema de hoy y de siempre, porque son lo más valioso que el hombre tiene y es: su dignidad.

Tratar de predecir el futuro es muy difícil y con facilidad se yerra; sin embargo, sí es posible apuntar algunas tendencias sobre los Derechos Humanos, contemplando su desarrollo a partir de 1945 y lo que ha sucedido desde 1965. Si es posible, tomando el pulso a lo que está aconteciendo en el mundo de nuestros días, sintiendo y comprendiendo las aspiraciones de nuestras sociedades, las cuales están generalmente mejor informadas y organizadas que en cercanas épocas anteriores. Desde luego, sólo se puede hablar de tendencias, las cuales se modificarán o alterarán de acuerdo con múltiples circunstancias, que es imposible conocer de antemano; pero lo que sí se puede asegurar es que esta lucha por la dignidad humana, aunque tenga tropiezos y retrocesos, caídas y percances, triunfará; necesariamente tiene que triunfar, si es que el hombre como tal, como hombre, ha de seguir habitando este planeta.

---

<sup>1</sup> Héctor Gros Espiell, *Estudios sobre Derechos Humanos II*, Civitas, Madrid, 1988, p. 292.

## 2. Los Derechos Humanos se han internacionalizado y esta tendencia continuará.

Los Estados miembros de la ONU, al adherirse a su Carta, reconocen que los Derechos Humanos son parte ineludible del mundo internacional y, por tanto, que no son exclusivamente preocupación de cada uno de ellos. Esta es la razón de que a partir de 1948 se hayan expedido las declaraciones universal y regionales, y firmado diversos pactos, convenios y protocolos sobre Derechos Humanos. Todos son muy importantes, realmente importantes. Crean conciencia y precisan estos derechos. Ayuda a que se les conozca y se les discuta más.

Sin embargo, lo realmente trascendente es la existencia de controles internacionales sobre su cumplimiento; o como bien se ha dicho: la eficacia del sistema internacional depende de su aptitud para imponer sus garantías contra el poder estatal.<sup>2</sup> De ahí la existencia de Comisiones y Cortes internacionales y regionales.

Estas Comisiones y Cortes se encuentran aún con problemas diversos. Desde luego, su competencia tiene que ser aceptada por el Estado, el cual puede hacer las reservas que considere necesarias. En diversos casos el individuo no accede directamente a ellas, sino a través de un intermediario, y con frecuencia la actividad de estos órganos se ve obstaculizada por insuficiencia de recursos económicos.

## 3. Otra tendencia consiste en el proceso de la regionalización a la universalización. Actualmente, además de la protección universal de los Derechos Humanos, existen tres grandes sistemas regionales de protección: el europeo, el americano y el africano. Desde luego, los tres tienen muchos puntos comunes, pero también divergencias. Los aspectos que en un sistema prueban ser buenos y útiles, y que no existen en algunos de ellos, deben irse aceptando en los otros; como ejemplo podemos mencionar que “La competencia general e incondicional

<sup>2</sup> Pedro Nikken, *En defensa de la persona humana*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1988, p. 47.



de la Comisión (Interamericana) para recibir peticiones individuales es una particularidad del sistema interamericano con respecto al universal y al europeo, que sujetan esa competencia al cumplimiento de requisitos adicionales. Otra peculiaridad específica del sistema americano radica en que el derecho a dirigir peticiones no es reconocido solamente a la víctima, sino a cualquier persona o entidad no gubernamental".<sup>3</sup>

Asimismo, la Carta Africana de 1986 se refiere a derechos de los pueblos —muchos de los cuales son de la tercera generación—, mismos que generalmente son omisos en los documentos europeos y americanos, principalmente por razones cronológicas.

4. Otra tendencia, que en varios organismos aún es incipiente, consiste en realizar investigaciones *in situ*, cuando es necesario, reuniéndose una serie de requisitos que hacen que las investigaciones sean más completas. Desde luego que ello sólo puede realizarse en casos excepcionales y complicados, y los procedimientos que se pueden emplear son, entre otros, la concesión de audiencias y las entrevistas con líderes representativos del país.

Otra tendencia es que, en ciertos casos, en el ámbito internacional exista no sólo responsabilidad para el Estado, sino también para el individuo infractor, como es en las situaciones de genocidio. Es la misma e importante idea a la cual ya nos hemos referido: los sujetos del Derecho Internacional ya no son sólo los Estados, sino también los individuos, y para llegar a esta conclusión, la evolución del Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha sido un factor determinante.

5. Violaciones a los Derechos Humanos las habrá probablemente mientras el hombre viva en este planeta, porque es un ser complejo, capaz, por un lado, de actos heroicos y de bondad infinita, y por el otro, de grandes atrocidades, alimentadas de pa-

---

<sup>3</sup>Thomas Buergenthal, Claudio Grossman y Pedro Nikken, *Manual Internacional de Derechos Humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, San José, 1990, p. 99.

siones incomprensibles y abismos internos. Lo importante es que si un funcionario público viola los Derechos Humanos de un gobernado, a aquél se le aplique la ley, y que, de acuerdo con el Derecho, esa violación no quede impune, porque si por desgracia la impunidad triunfa en uno y otro caso, los funcionarios públicos sentirán que tienen manos libres para cometer arbitrariedades. No hay nada más nocivo que el mal ejemplo. En cambio, la aplicación de la ley para impedir la impunidad tiene efectos multiplicadores y es una advertencia para todo funcionario público.

Una buena parte del futuro de los Derechos Humanos se encuentra en el conocimiento, la educación y la cultura sobre ellos. De esto no cabe duda alguna y, por tanto, hay que instrumentar campañas para mejorar la educación sobre los Derechos Humanos, tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados. En este aspecto, todo lo que se realice será insuficiente. Más cultura, más educación, más conocimientos sobre Derechos Humanos. Más difusión, más comprensión de qué son ellos y cómo se les protege, siempre será muy útil.

Sin embargo, pensemos sólo en que uno de los pueblos más educados y cultos del orbe, el alemán, cometió durante el nazismo algunas de las violaciones masivas de los Derechos Humanos más horrendas de toda la historia de la Humanidad. En consecuencia, la sola cultura y la educación no son suficientes para asegurar una apropiada protección de los Derechos Humanos. Es indispensable la formación de una cultura de respeto a la dignidad humana, aunada a la aplicación de la ley y a la lucha contra la impunidad. Cuando internamente ni estos principios ni estas leyes pueden parar su violación, entonces adquiere singular importancia el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

6. Los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales forman una unidad. Realmente no se podrá llevar una vida digna si falta libertad, igualdad y seguridad jurídica, pero éstas poco dirán si no existen satisfactores económicos y sociales mínimos para poder subsistir como ser humano.

Sin embargo, no puede negarse que mientras unos implican una abstención del Estado, los otros necesitan de una actuación que en muchos casos requiere la disposición de cuantiosos recursos económicos por parte del Estado, y si éstos no existen difícilmente se podrá impulsar el cumplimiento de estos últimos derechos mencionados. Sobre este problema existe claridad en el ámbito internacional. Es por ello que el inciso 1 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, manifiesta que:

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

Luego, la plena efectividad de estos derechos ha de ser de forma progresiva. Esta es una realidad que no se puede desconocer. Sin embargo, como ya dijimos, hay derechos económicos y sociales que no implican recursos económicos, como el derecho a la sindicación y a la huelga.

En estos aspectos, el sistema más adelantado es el europeo, pues intenta lograr que la Comisión y la Corte Europeas de Derechos Humanos amplíen su jurisdicción respecto a los derechos económicos y sociales. Empero, aún se están dando los primeros e indecisos pasos.<sup>4</sup> En el sistema americano, la efectividad de estos derechos se irá alcanzando por medio de *providencias* que dependerán, de acuerdo con el artículo 26 de la Convención Americana, *de los recursos disponibles*.

Aquí se encuentra uno de los grandes desafíos de nuestra época y del futuro cercano: la realización de la justicia social. Que toda persona cuente con los satisfactores económicos, so-

<sup>4</sup> Thomas Buergenthal, obra citada, pp. 75-76. Alejandro Etienne Llano, *La protección de la persona humana en el Derecho Internacional. Los Derechos Humanos*, Trillas, México, 1987, pp. 128-136.

ciales y culturales para llevar una existencia digna, sin carencias que la degraden. Y aquí son muchas las metas, y muy difíciles por cierto, que necesitan alcanzarse: una guerra sin tregua en contra del hambre, la miseria y la ignorancia. Una mejor distribución de la riqueza y del ingreso en el ámbito interno de los países —incluido el más rico del mundo, los Estados Unidos de Norteamérica— y una mejor y más sana relación económica entre los países ricos y los países pobres.<sup>5</sup>

Dar pasos hacia adelante en la obtención de la justicia social tiene que ser realmente una de las metas de los próximos años y décadas. Esta debe ser una tendencia que se convierta en realidad, y una de las más importantes.

7. Otra tendencia, aún incipiente aunque vigorosa, apunta al surgimiento de nuevos Derechos Humanos, denominados de solidaridad o de la tercera generación, los cuales se van precisando como resultado de las necesidades y los problemas que actualmente tiene la Humanidad. Entre estos derechos se encuentran: el derecho a la paz, el derecho al desarrollo, el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el derecho a beneficiarse del patrimonio común de la humanidad y el derecho a ser diferente.

Estos derechos se consideran “nuevos” porque su reconocimiento, sea en el plano interno o en el orden internacional, apenas comienza a cristalizar en normas jurídicas. Estos derechos, además de expresar nuevas aspiraciones o reivindicaciones, requieren para su efectiva realización de la concertación de esfuerzos de todos los actores sociales; es decir, de individuos, Estados, instituciones u organizaciones públicas o privadas y, fundamentalmente, de la comunidad internacional.

El esfuerzo encaminado a lograr el reconocimiento interno e internacional de cierto número de Derechos Humanos de la tercera generación ha encontrado reservas y reticencias de ca-

<sup>5</sup> Jorge Carpizo, “Desafíos contemporáneos del Derecho Constitucional”, obra citada, p. 267. Héctor Gros Espiell, obra citada, pp. 337-338.

rácter doctrinal, las cuales se traducen en una serie de críticas y objeciones a la admisión de esos nuevos derechos.<sup>6</sup>

Sin embargo, otra tendencia de nuestros días y de los próximos es la consolidación de estos derechos, hasta que logren ser aceptados como parte indispensable del catálogo de los Derechos Humanos. La discusión sobre ellos es muy parecida a la que se dio en décadas pasadas respecto a los derechos sociales y económicos. Éstos también lograrán penetrar en la conciencia internacional y en la de los Estados y las personas.

8. Otra tendencia es que los *Ombudsmen* se especialicen cada día más en la defensa de los Derechos Humanos. Realmente la figura del *Ombudsman* no viene a sustituir los recursos y medios de defensa existentes, sino a completarlos y enriquecerlos, y debido a su antiburocratismo y flexibilidad, puede ser un instrumento valioso en un efectivo control para su protección. En este aspecto, quiero exemplificar con casos de la realidad mexicana de los últimos dieciocho meses. En el orden jurídico mexicano no existía ningún recurso en contra de la decisión del Ministerio Público del no ejercicio de la acción penal o para lograr que éste terminara de integrar una averiguación previa o que la integrara correctamente.

Y, desde luego, estas acciones u omisiones pueden violar Derechos Humanos. Varias de las Recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México se han referido precisamente a estos aspectos.

Asimismo, en México es una garantía individual que todo procesado sea juzgado antes de cuatro meses, si se trata de delitos cuya pena máxima no excede de dos años de prisión, y antes de un año, si la pena máxima excede de ese tiempo.

Existe un clamor nacional porque estos términos en muchas casos no son respetados por los jueces. A este problema tam-

<sup>6</sup> Jorge Carpizo, *Discurso en la Asamblea de Derechos Humanos*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1985, pp. 12–15. Germán J. Bidart Campos, *Teoría General de los Derechos Humanos*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989, pp. 349–350.

bien se han referido varias de las Recomendaciones de la mencionada Comisión Nacional.

9. Una tendencia muy marcada se manifiesta en el hecho de que la sociedad se organiza mejor cada día con el propósito de defender los Derechos Humanos. Así, se crean organismos internacionales y nacionales no gubernamentales, muchos de los cuales realizan una excelente labor humanitaria. La labor de esas organizaciones es indispensable, pues se constituyen en una especie de contralor de las estructuras gubernamentales. ¡Qué bueno! Sin embargo, para que esas organizaciones realmente cumplan con sus objetivos, es necesario que éstos sean realmente los humanitarios; cuando en ellos se mezclan fines políticos o partidistas, entonces su naturaleza se desvirtúa y ya no operan como lo que se supone que son: organizaciones pro Derechos Humanos de carácter humanitario, y pierden mucha de su eficacia en la lucha por la defensa de estos derechos.

10. Otra tendencia es a hablar, junto con los Derechos Humanos, de los deberes del hombre. Así como no existen, ni pueden existir, derechos ilimitados —porque mi libertad alcanza hasta donde no vulnere legítimamente la libertad de otros seres humanos—, tampoco pueden existir únicamente derechos sin deberes. Tal es el sentido del párrafo 1 del artículo 29 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que establece que: "Toda persona tiene deberes respecto de la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad."

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 incluye una numeración de deberes, y su propio título es muy indicativo.

El artículo 32 de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 señala que en la:

Correlación entre deberes y derechos:

1. Toda persona tiene deberes para con la familia, la comunidad y la humanidad.

**2. Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.**

Y la anterior idea se reitera en la ya mencionada Convención Africana sobre Derechos de los Hombres y de los Pueblos de 1986.

Los Derechos Humanos son absolutos en cuanto son inherentes a la propia naturaleza humana, y así nadie puede ser privado de ellos. Empero, son relativos en cuanto pueden ser limitados, con la exclusiva finalidad de que se respeten los derechos de las otras personas y las “justas exigencias del orden” en un sistema y una sociedad democráticos.<sup>7</sup>

La educación debe inculcar los Derechos Humanos, pero también imbuir la idea de los deberes, para que, en el marco de un Estado de Derecho y de una sociedad democrática, se consiga el justo equilibrio entre la libertad y el orden.

11. Hemos enunciado algunas de las tendencias internacionales más claras, en nuestra opinión, que tienen hoy en día la protección y la defensa de los Derechos Humanos. Esas tendencias persiguen que realmente el hombre encuentre que vivir es hacerlo de acuerdo con su dignidad humana. No más. No menos.

---

<sup>7</sup> Héctor Gros Espiell, obra citada, p. 321.

# **MENSAJES EN LAS PRESENTACIONES DE LOS INFORMES SEMESTRALES**

tado de Derecho se refuerce, para que el cumplimiento de los Derechos Humanos se vigorice. Por tanto, una Recomendación es una colaboración del *Ombudsman* con la autoridad para conseguir esos fines, que son exactamente los mismos que debe perseguir ella. Contemplar las Recomendaciones en otra forma, es desconocer su significado profundo y estar distante del momento histórico que vivimos.

La independencia de la Comisión Nacional es una realidad, y lo es respecto al gobierno federal y a los gobiernos de las entidades federativas, de los partidos políticos, de las organizaciones sociales y de las propias organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos.

Para la Comisión Nacional sólo existe una verdad. En muchas ocasiones para conocer esa verdad se solicitan dictámenes de peritos o técnicos o de organizaciones especializadas con prestigio. Así lo hemos hecho con frecuencia y así lo seguiremos haciendo. ¿Habrá alguien con sentido común que pueda pensar que la Comisión Nacional puede desconocer las conclusiones de esos peritajes realizados por técnicos reconocidos y con solvencia moral? No, porque sólo estamos interesados en alcanzar la verdad, cualquiera que ésta sea. Sólo perseguimos acercarnos a la verdad. Nada más, pero nada menos.

Es precisamente por ello que la Comisión Nacional no puede hacer público un criterio o punto de vista mientras no esté segura, tan segura como humanamente es posible, de que conoce o está cerca de la verdad. Por ello, entre otras razones, pierden su tiempo quienes creen que presionando a la Comisión Nacional lograrán que ésta se manifieste respecto a una queja en un determinado sentido o en la oportunidad cronológica que ellos deseen. Para la Comisión Nacional, se ha dicho mil veces y se reiterará cuantas veces sea necesario, sólo existe la verdad que se desprende del expediente y mientras las pruebas no sean suficientes para definir su criterio, no hace pronunciamiento público alguno. Actuar en forma diferente sería un contrasentido, cuya consecuencia sería la destrucción de la propia Comisión Nacional. Conscientemente nunca se hará.

Ocasión propicia es ésta para reiterar una promesa y para hacer una petición. La promesa: se continuará trabajando con todo entusiasmo e intensidad. La Comisión Nacional es como un joven que puede cargar una piedra de cien kilos y algunos sectores han pretendido que cargue una de mil. El esfuerzo consistirá en tratar de cargar la piedra más pesada que nuestras fuerzas físicas y mentales permitan.

La solicitud: que la sociedad trate de estar mejor informada de las labores de la Comisión Nacional, que lea nuestros textos, que los analice, los valore y los critique. La Comisión Nacional ha diseñado acciones para difundir lo que realiza y que llegue esta información a toda la sociedad, aunque aún no se logra plenamente tal objetivo.

La sociedad y el Presidente de la República, creador de esta Comisión Nacional, nos han acompañado y apoyado decididamente durante estos meses. Hoy les entregamos este Segundo Informe con los resultados obtenidos. Corresponde a ustedes analizarlo y evaluarlo.

México se encuentra en una etapa de cambios muy importantes y profundos. México quiere vivir un mundo más civilizado, donde los actos de barbarie estén erradicados para siempre. A esta legítima aspiración puede y trata de ayudar esta Comisión Nacional.

No tengo ninguna duda que la Comisión Nacional ya echó raíces profundas en el pueblo mexicano. Llegó para arraigarse. Llegó para auxiliar a que nuestro Estado de Derecho se perfeccione y a que exista una mejor impartición de Justicia. Lo anterior no quiere decir que no le espere una larga evolución jurídica. Claro que sí. Lo anterior sólo significa que en la prolongada y áspera lucha del pueblo mexicano por alcanzar la Justicia, la Justicia-Justicia, la Justicia real y auténtica, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, tiene ya y lo tendrá más, un lugar destacado en esa causa que es una de las mejores y máspreciadas para nuestra sociedad.

## MENSAJE DEL TERCER INFORME SEMESTRAL\*

La institución del *Ombudsman* cada día se conoce mejor y se acepta más por la sociedad mexicana; ésta se percata de que es un instrumento eficaz para una más adecuada protección de los Derechos Humanos y, en consecuencia, un impulso en la finalidad de conseguir mejores niveles en la calidad de vida, mayor participación de los ciudadanos en la defensa de sus derechos y un medio para perfeccionar el sistema democrático. Por ello, en regímenes totalitarios no puede existir la figura del *Ombudsman*, que presupone como condición insustituible la democracia.

Una verdadera fiesta espiritual fue constatar, en el pasado Congreso Internacional sobre "La experiencia del *Ombudsman* en la actualidad", la cultura y la educación que sobre los Derechos Humanos y esa institución tiene ya dirigentes de muy diversas organizaciones de la sociedad y del gobierno. Las preguntas fueron de un altísimo nivel, lo cual fue comentado muy positivamente por los distinguidos *Ombudsman* ponentes.

La Comisión Nacional es muy sensible de todo el camino que falta por recorrer. Sin embargo, sin ningún afán triunfalista, porque somos y sabemos ser autocríticos, hay que dar a conocer los avances que el país ha tenido en materia de Derechos Humanos en los últimos dieciocho meses, información cuyo único fundamento consiste en hechos y datos, mismos que se hallan en los tres Informes Semestrales de esta Comisión Nacional. Como siempre, deseamos que realmente se lea este Informe y se le valore.

Desde su creación la Comisión Nacional ha tenido un ritmo vertiginoso y acelerado. No puede ser de otra manera. Estamos

---

\* FUENTE: *Tercer Informe Semestral, CNDI*, México, diciembre de 1991.

comprometidos con la actitud de ponderar, proponer y hacer. Siempre actuar. Es preferible lograr realizaciones y si en ellas hay omisiones o defectos, remediarlos, a inmovilizarlos por el temor de errar. Si cometemos equivocaciones, las reconocemos y las corregimos. En estos dieciocho meses hemos corrido a gran velocidad, tanta como nuestras fuerzas alcanzan. Por ello, a veces, nos parece que la Comisión Nacional tiene tres meses de creada, y otras veces, nos parece que fueran nueve años.

Todos los datos y cifras que aparecen en el Informe están sustentados y fundamentados en los ANEXOS que se publican, donde el lector interesado podrá desmenuzar cada aspecto de todas las afirmaciones que se contienen en el mismo.

El número de quejas presentadas por semestre va en aumento, porque la sociedad cada día confía más en la Comisión Nacional, pero aún su número no es tan grande comparado con otros países, según datos que se proporcionaron en el pasado Informe Semestral.

Asimismo, cada día se resuelven y se concluyen más quejas. Durante el semestre, algunas personas nos comentaron que consideran que el número de Recomendaciones es muy pequeño frente al total de quejas recibidas. Pensamos que tal planteamiento es erróneo porque las Recomendaciones son sólo un camino para resolver las quejas de entre los varios de los que se da cuenta en este Informe. Del total de quejas recibidas desde la creación de la Comisión Nacional se ha concluido el 58%. Y en este semestre, como ya se dijo, se resolvió un 32% más que durante todo el primer año de actividades; el número de Recomendaciones fue más del doble que en el primer semestre y los asuntos que siguieron la vía de la amigable composición se incrementaron en un 30% respecto al semestre anterior.

En la sesión en la cual se presentó el Informe anterior, el C. Presidente de la República solicitó a esta Comisión Nacional, que se canalizara parte de nuestras energías para hacer proposiciones encaminadas a superar los problemas que actualmente tiene el sistema penitenciario de México. El Consejo de la Comisión Nacional acordó incluir en su Programa de Trabajo este

aspecto con el carácter de prioritario. Durante el semestre se realizaron: visitas a 85 penitenciarías, una encuesta, un diagnóstico sobre la situación de ellas, se expedieron once Recomendaciones sobre este problema, se propusieron cambios legislativos, y con todo ese material y experiencia se hace una propuesta al C. Presidente de la República, la cual no constituye una quimera sino es una visión original de lo que ha de hacerse para transformar la realidad de nuestras cárceles. La labor de supervisión penitenciaria que se viene haciendo, y que se continuará, está sirviendo a los valores de los Derechos Humanos que nuestro Constituyente de 1917 anheló ver realizados también en las penitenciarías.

En el próximo semestre se visitarán más cárceles, se expedirán más Recomendaciones y se impulsarán más acciones de las contenidas en la Propuesta al C. Presidente de la República, tales como lograr que los internos realicen actividades productivas que ayuden al sostenimiento de sus familias y de ellos mismos, y una campaña frontal contra la corrupción en esos Centros, que incluye un combate contra: drogas, alcohol, privilegios, maltrato, prostitución y armas.

En este semestre, más Recomendaciones fueron expedidas fuera del ámbito del Derecho Penal, especialmente en áreas como la agraria, la ecológica y la indígena.

La Comisión Nacional continuó respetando su decisión y convicción, con apoyo en su marco jurídico y en las experiencias internacionales del *Ombudsman*, de no servir como amortiguador de disputas políticas en donde tiene poco que aportar y todo que perder, no para ella sino para la sociedad a la cual sirve. En el Congreso Internacional mencionado, escuchamos de varios *Ombudsmen* que se han negado a investigar quejas, si ellas los van a involucrar en la contienda política. Este aspecto, que al principio de la Comisión Nacional causó múltiples inquietudes, conforme se ha ido explicando, se ha ido comprendiendo y aceptando por la sociedad mexicana. Causa especial satisfacción la actitud madura de múltiples partidos políticos y organizaciones no gubernamentales al anteponer la causa humani-

taria a sus propios fines. La sociedad mexicana es una sociedad que tiene sabiduría de siglos. Las voces que insisten en politizar a la Comisión Nacional son muy pocas y representan concepciones radicales. Tienen derecho a expresarse con toda libertad, y la Comisión Nacional respeta ese derecho porque es una garantía individual y porque no cree en la unanimidad.

Las relaciones con los poderes judiciales del país fueron, como regla general, buenas. Por medio de ellos nos enteramos de muchas irregularidades en las penitenciarías y de casos de tortura. Asimismo, tratamos de auxiliarlos y apoyarlos cuando nos lo pidieron, especialmente respecto a negativas para ejecución de sentencias, a proporcionarles documentos o a efectuar acciones por parte de autoridades administrativas. Los poderes judiciales constataron el respeto de la Comisión Nacional hacia ellos. Jamás y por ningún motivo una sugerencia en aspectos jurisdiccionales de fondo. Colaboración respecto a sus actos administrativos. Mejor impartición de justicia es un reclamo nacional. Los poderes judiciales de las entidades federativas necesitan ser apoyados con mejores remuneraciones económicas y medios materiales para que realicen óptimamente su trascendente función.

Las relaciones con las organizaciones no gubernamentales también, como regla general, fueron muy buenas —hay excepciones—, especialmente con las que no son sólo un membrete y con las que persiguen fines humanitarios y no políticos. El diálogo fue constante, y con varias de ellas estamos realizando actividades conjuntas. Sus finalidades y las de esta Comisión Nacional deben ser las mismas; necesitamos de sus ideas, de sus proposiciones, de su vitalidad y de su entrega. Haremos un esfuerzo para que las relaciones entre nosotros sean aún mejores con una sola finalidad: la mejor defensa de los Derechos Humanos.

Hemos dicho y reiterado que una buena parte de la labor del *Ombudsman* la potencian los medios masivos de comunicación, en los cuales, cada día más, existe comprensión y apoyo a la causa de los Derechos Humanos. Varios de ellos han hecho

**de esta causa una de las columnas vertebrales de su política de información.** Es por demás satisfactorio ver que los informadores adscritos a “la fuente” de la Comisión Nacional realizan reportajes objetivos. Es público y muy conocido que esta Comisión Nacional jamás ha otorgado ninguna gratificación a nadie, incluyendo al personal de los medios masivos de comunicación. La Comisión Nacional está muy satisfecha de la labor de información de los medios y de los reporteros de “la fuente”.

Esta Institución ha afectado intereses ilegítimos en sus dieciocho meses de existencia, muchos de ellos poderosos económica y políticamente. Ha habido mucho dinero de por medio para atacar a la Comisión Nacional, afortunadamente muy pocos medios y comunicadores sociales se han prestado a ello. Es por esto que hoy se reconoce la labor y apoyo de los medios masivos de comunicación. Estamos seguros que juntos seguiremos obteniendo logros para la causa de los Derechos Humanos, y esa satisfacción es de las más importantes que se pueden tener en la vida.

En algunas ocasiones un artículo editorial, alguna declaración o columna periodística, no coincide completamente con la verdad. La Comisión Nacional tiene como regla general no hacer rectificaciones o aclaraciones, a menos que realmente sea indispensable realizarlas para no dejar ambigüedades en la información y siempre y cuando el autor tenga seriedad y solvencia moral.

Las relaciones con las autoridades son también de respeto, diálogo y colaboración, aunque no puede negarse que aún existen algunas que ven las actuaciones de la Comisión Nacional como un agravio personal y no tienen ningún ánimo de colaboración, sino al contrario. Nuestros tres Informes Semestrales constituyen respecto a las autoridades un **quién es quién en Derechos Humanos en México**.

La Comisión Nacional ha sido prolífica en dar información y más información. Ha sido parca en adjetivos y valoraciones. Sin embargo, causan satisfacción los avances que la sociedad y el gobierno logran en el aspecto de Derechos Humanos. Desde

Luego que hay avances objetivos. Ahí están los tres Informes. Por ello no entendemos a quienes sienten dolor y pesar por los logros de la Comisión Nacional. Si después de tantos esfuerzos los que laboramos en esta Institución no viéramos aspectos positivos y avances, sería un desatino proseguir en esta misión. No somos necios ni mártires. Por ello hemos decidido afirmar enfáticamente en este Informe, con toda nuestra fuerza y convicción: hay logros muy importantes.

Por otro lado, también reconocemos todos los problemas y lo mucho que aún queda por hacer: no hay que bajar la guardia, hay que multiplicar los esfuerzos, hay que incrementar la lucha contra la impunidad y continuar dando la pelea, atacando todas las facetas, cabezas y brazos de la arbitrariedad. Así hay que proseguir y así lo haremos.

Grato es reconocer una vez más el apoyo continuo que seguimos recibiendo de la sociedad mexicana y del C. Presidente de la República.

De los tres semestres de existencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, este último ha sido el más rico en resultados. Aún estamos insatisfechos e inconformes con ellos. Nos proponemos y nos comprometemos a que el semestre que comienza sea mejor que éste que termina.

Desde luego que los que laboramos en la Comisión Nacional hemos tenido problemas y dificultades en estos dieciocho meses, tales como jornadas de trabajo extraordinariamente largas, incluidos fines de semana, fuertes tensiones, enfrentamientos con funcionarios, así como la naturaleza delicada del trabajo.

Sin embargo, todo ello se compensa, y con creces, con la íntima satisfacción de estar colaborando con los mexicanos que más lo necesitan, con una mejor impartición de justicia y con una causa que es una de las más nobles y bellas que pueden existir: la de la dignidad humana. Por ello nos sentimos profundamente estimulados y afortunados de tener la oportunidad de prestar nuestros esfuerzos en la Comisión Nacional de Derechos Humanos y, así servir a México.

## MENSAJE DEL CUARTO INFORME SEMESTRAL\*

El 13 de diciembre de 1991 se dio a conocer el programa de trabajo para el semestre sobre el cual se ha informado. En dicho programa se establecieron las metas mínimas por lograr en el actual semestre.

En el presente documento se establece lo que se realizó respecto de cada uno de los programas proyectados. Cuando el cumplimiento no fue del cien por ciento, se menciona el porcentaje estimado de su avance y las razones por las cuales no fue posible realizarlo totalmente. En términos generales, puede decirse que el 95% de los programas establecidos se cumplió cabalmente y en algunos se rebasaron las metas propuestas.

Con este informe semestral se cierra una etapa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y se abre una nueva. Su marco jurídico constitucional la consolida plenamente y precisa sus funciones y facultades.

Indudablemente que, en estos dos años de existencia de la Comisión Nacional, la sociedad y el gobierno han dado pasos muy positivos en la lucha por una mejor protección y defensa de los Derechos Humanos. Lo realizado es mucho; lo que queda todavía por realizar es aún mayor, pero existe voluntad para hacerlo.

Cada Informe Semestral ha sido más rico en resultados que el anterior. Más quejas resueltas. Más Recomendaciones. Más Documentos de No Responsabilidad. Más personas atendidas en

---

\* FUENTE: *Cuarto Informe Semestral, CNDH, México, junio de 1992.*

nuestras oficinas. Más casos de amigable composición. Más personas que reciben orientación jurídica. Más actividades de capacitación y divulgación. Más publicaciones y más visitas penitenciarias. Los números y cifras son elocuentes.

Sin embargo, cuando se trata de Derechos Humanos nunca se puede disminuir su cuidado. Su mejor defensa es una labor cotidiana y una lucha permanente.

En este Informe resaltan muchos aspectos positivos, muchas luchas que se han ganado o en las que se ha avanzado enormemente. Sin embargo, también hay preocupaciones.

Entre las principales preocupaciones podemos señalar las siguientes:

Muchas Recomendaciones sólo se encuentran parcialmente cumplidas y su número ha crecido cada día. Es necesario un esfuerzo adicional de las autoridades para conseguir que aumenten las Recomendaciones completamente satisfechas. Desde luego, muchas Recomendaciones para su cumplimiento necesitan tiempo. Estamos de acuerdo, pero también es cierto que gran parte de ellas pudieran estar cumplidas por entero si hubiera más voluntad.

Un aspecto que resalta en este Informe es el seguimiento de las Recomendaciones, el cual fue una cuestión a la que se otorgó especial atención. Mayor precisión en la información, recordatorios a las autoridades y completa sistematización de las diversas etapas de su cumplimiento. Todo ello nos permite presentar esa sección como una de las más importantes de este documento.

Otra preocupación es que hemos notado en algunas autoridades que comienzan a realizar actividades para que no se vaya a decir que no aceptaron las Recomendaciones o que las descuidan, pero realmente actúan con tal lentitud que fácil es percibirse que no dan a la causa de los Derechos Humanos la importancia que ésta requiere.

Existen algunos miembros de los poderes judiciales, aunque son muy pocos, que no nos auxilian proporcionándonos la in-

formación que nos es indispensable para poder cumplir con nuestras funciones. Sus argumentos van desde que no es su obligación hasta que la Comisión Nacional no es parte en el proceso. Parecería que ignoran qué es un *Ombudsman* y que no les interesa la estricta aplicación de la ley.

Un nuevo país está surgiendo en el que una mejor procuración y administración de justicia es un reclamo nacional, y si alguien tiene alguna duda respecto a esta afirmación puede constatar que el mayor número de quejas que recibimos se refieren exactamente a estos dos aspectos. Esos juzgadores no están cumpliendo con sus responsabilidades y están dificultando que esta Comisión Nacional lleve a cabo las que le corresponden. Esta Comisión Nacional sólo es un auxiliar para que realmente se realice la justicia y nunca, y no lo hará, ha examinado un asunto jurisdiccional de fondo.

Otro aspecto que resaltó en este semestre, fueron algunas voces que se oyeron en el sentido de que la Comisión Nacional está estorbando el buen desempeño de los ministerios públicos y de las policías. Ello es falso. La Comisión Nacional es consciente de la importante labor que es la procuración de justicia y que la misma debe ser cada día mejor y más eficiente pero, claro está, dentro de los marcos constitucionales y legales.

Rotundamente reitero que una estupenda procuración de justicia y una estupenda protección de los Derechos Humanos son absolutamente compatibles. Es más, necesariamente tienen que serlo, si no estaríamos postulando que la Constitución no se puede cumplir y que el destino de los mexicanos es la barbarie.

Para lograr niveles aceptables de seguridad pública, es necesario tener confianza en las autoridades encargadas de prevenir y perseguir los delitos, y esta confianza se fortalece a partir del respeto a los Derechos Humanos.

Algunos policías quieren ocultar su incapacidad y su corrupción culpando a la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Nadie se deja engañar. Todos sabemos la verdad.

Por ello, es por demás satisfactorio que cada día más, un mayor número de cuerpos ministeriales y policiacos nos estén

solicitando seminarios, cursos y cursillos sobre los Derechos Humanos, estén colaborando más con nosotros y estén decididos a cumplir mejor con sus funciones capacitándose técnicamente. ¡Qué bueno!

La Comisión Nacional está haciendo todo lo que puede para apoyar estos esfuerzos de los cuerpos ministeriales y policiacos: capacitación y más capacitación; preparación y más preparación. Juntos lograremos una mejor procuración de justicia con la Constitución y la ley en la mano. La labor de la Comisión Nacional es de colaboración, no de enfrentamiento, de auxilio, no de estorbo. Nuestra finalidad es exactamente la misma: el reforzamiento del Estado de Derecho y la realización de una mejor justicia.

Asimismo, nos preocupa que de las 10,244 quejas recibidas en estos dos intensos años de trabajo, se han concluido 8,233; es decir, un 80%. Es indudable que necesariamente este porcentaje tiene que aumentar y para ello la Comisión habrá de recibir mayores apoyos presupuestales.

En los países donde existe la institución del *Ombudsman* generalmente se respeta su carácter apolítico y apartidista y existe consenso de que las controversias sobre su labor puedan restarle efectividad al dañar la única autoridad que tiene: la moral. En México desde que la Comisión Nacional fue creada ha sido un órgano muy discutido y controvertido; sobre su labor, estructura, funciones y naturaleza se han escrito innumerables páginas. Es asombroso y saludable socialmente que la controversia no haya dañado su autoridad moral, lo que se comprueba con una encuesta practicada por instrucción del Consejo de esta Comisión Nacional. La sociedad la ha juzgado por los hechos y los resultados. La sociedad mexicana tiene una gran sabiduría secular.

La crítica objetiva y constructiva nos estimula y nos hace meditar para mejorar nuestras acciones. Varios de los aspectos novedosos que se introdujeron en el presente semestre en el funcionamiento de la Comisión fueron sugeridos por cinco organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos con

**las cuales, entre muchas otras, hemos sostenido un diálogo constante.**

También se debe resaltar que el intercambio de opiniones se incrementó con muchos de los Gobiernos de los Estados. Muchos Gobernadores directamente discutieron con nosotros las quejas recibidas, los asuntos de amigable composición y las Recomendaciones. Por ello, los pocos aún renuentes a apoyar la causa de los Derechos Humanos destacan negativamente en el panorama nacional.

De justicia es mencionar que durante el presente semestre continuamos contando con el apoyo decidido de la sociedad y del C. Presidente de la República, lo cual indudablemente ayudó en mucho al cumplimiento de nuestras funciones.

Hay que seguir trabajando como hasta ahora: intensamente y superando algunos problemas para entregarle a la sociedad mexicana mejores resultados. Ello es posible y deseable. Sin embargo, a dos años de distancia podemos contemplar la existencia de una institución joven pero ya madura, flexible pero bien estructurada, con personal técnico especializado y una experiencia que parece ser de muchos años. Lo que realmente es alentador es el proceso de educación de la sociedad mexicana respecto a los Derechos Humanos y a la institución del *Ombudsman*, su gran y especial interés por ellos y el nacimiento de muchas organizaciones para su defensa. Tenemos una sociedad activa y participativa; una sociedad que está comenzando a crear, de acuerdo con su modo de ser, una verdadera cultura de los Derechos Humanos.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos continuará con vigor, energía, decisión y entusiasmo, cumpliendo con sus obligaciones dentro del nuevo marco jurídico que la rige. Así, se compromete a seguir sirviendo apasionadamente, con la pasión de la razón, a México, a los mexicanos y a la causa de los Derechos Humanos.

# **ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 102, APARTADO B, DE LA CONSTITUCIÓN**

## I. LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y SU CONSTITUCIONALIZACIÓN

**El 6 de junio de 1990, el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Carlos Salinas de Gortari, creó mediante un decreto presidencial la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.**

Los aspectos más importantes respecto de esta nueva Institución fueron: *a)* el titular del Poder Ejecutivo Federal recogió e hizo suya una sentida demanda popular para mejorar la defensa y la protección de los Derechos Humanos; *b)* él mismo decidió dar pasos hacia adelante en este aspecto. Al principio de su sexenio se había estructurado una nueva Dirección General en la Secretaría de Gobernación, precisamente la de Derechos Humanos. Con el mencionado Decreto se mostraba la clara voluntad política de reforzar y avanzar en ese camino, sustituyendo a esa Dirección General por un organismo con más y mayores atribuciones; *c)* se creó a la Comisión Nacional como una especie de *Ombudsman*, pero además se le dotó de funciones que generalmente no tienen estos organismos, como la difusión, la divulgación, la capacitación y el fortalecimiento de la cultura de los Derechos Humanos; *d)* se vinculó al nuevo organismo estrechamente con la sociedad al constituirsele un Consejo integrado por diez personalidades respetadas en México por su independencia de criterio, honestidad y trayectoria profesional; *e)* se dejó a la institución dentro del organigrama de la Secretaría de Gobernación, porque a esa Secretaría le atrí-

buía competencia la Ley Federal de la Administración Pública sobre la cuestión de los Derechos Humanos; f) se dejaba claro que las Recomendaciones sólo tendrían sustento en las evidencias del expediente, sin que ninguna autoridad pudiera tratar de influir sobre ellas.

El Presidente de la República prometió apoyo y autonomía a la Comisión Nacional. En diversas ocasiones manifestamos que esa promesa fue una realidad cotidiana durante la vigencia de ese Decreto.

Una vez creada la Comisión Nacional, algunas organizaciones y personas cuestionaron su marco jurídico, desde la facultad presidencial para crearla hasta los aspectos esenciales que conforman a un *Ombudsman*, así como las materias que fueron excluidas de su competencia. Se dio una interesante discusión, que fue fructífera en varios aspectos.

En esos días algunos juristas preguntaban por qué dicha institución no nacía por mandato constitucional, o al menos con apoyo en una ley emanada del Congreso de la Unión.

El fundamento jurídico de la Comisión Nacional de Derechos Humanos tenía firmes bases legales, ya que tanto la ley como la jurisprudencia otorgan al Presidente de la República facultades para crear órganos desconcentrados. Este principio no ha sido cuestionado mayormente en el orden jurídico mexicano, y es curioso que casi ninguno de esos órganos así creados había sido impugnado, y menos con la virulencia con la que lo fue la Comisión Nacional, por parte de algunas personas con intereses políticos claros y definidos.

Ahora bien, nunca tuvimos ninguna duda de que el marco jurídico de la Comisión Nacional debería de ser perfeccionado, y así lo expresamos desde el Primer Informe Semestral de Actividades, lo cual reiteramos en varias ocasiones; sin embargo, estábamos de acuerdo con su creación a través del Decreto Presidencial, por las siguientes razones:

- a) Jurídicamente se podía hacer porque el Presidente de la República posee esa facultad;

- b) La figura del *Ombudsman* era muy poco conocida en México, e incluso juristas destacados no tenían ninguna noción sobre ella; para comprobarlo baste repasar la cantidad de desatinos que se expresaron;
- c) Se inició una gran polémica, como era de esperarse, sobre las principales características de la Comisión Nacional y sobre su competencia;
- d) Era preferible que el *Ombudsman* nacional pudiera tener un mejor marco jurídico una vez que la sociedad hubiera comprendido y aceptado a la institución del *Ombudsman*, pero fundamentalmente que hubiera contemplado sus resultados.

Hemos de manifestar que en la Comisión Nacional considerábamos que el período que sería necesario para presentar un proyecto de ley a la consideración del Congreso de la Unión sobre esta institución sería aproximadamente de tres años y otros dos o más para lograr su inclusión en la Constitución de la República, especialmente porque algunos aspectos del *Ombudsman* son de carácter técnico y se advertía una gran reticencia en algunos medios jurídicos y políticos para aceptar esta nueva Institución en nuestro Derecho.

En la Comisión Nacional nos propusimos divulgar lo más que pudimos el concepto del *Ombudsman* y las características sobresalientes de la propia Comisión Nacional a través de los medios masivos de comunicación, publicaciones y organización de coloquios y simposios, pero especialmente a través de resultados y más resultados: que la sociedad mexicana contemplara que aquélla es una Institución útil y que realmente cumplía con los objetivos para los cuales fue creada.

La sociedad mexicana reaccionó con una madurez sorprendente y fue haciendo suyos los postulados de la Comisión Nacional. Lo más importante de este proceso fue que la sociedad vio hechos y le constaban los resultados. Por ello, poco después de su primer aniversario, el Consejo de la Comisión Nacional dio instrucciones a su Presidente para que se preparara un proyecto de Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, documento que el propio Consejo conoció, dis-

cutió y enriqueció. Entonces, se presentó a la consideración del Presidente de la República, quien públicamente lo aceptó; pero, además, propuso que ya era el momento de que se discutiera la idea de incluir la institución del *Ombudsman* a nivel constitucional.

El Presidente de la República envió el proyecto de reforma para “constitucionalizar” a la Comisión Nacional el 18 de noviembre de 1991. Dicho proyecto fue aprobado por unanimidad en el Senado y en la Cámara de Diputados por 229 votos a favor, 55 aprobatorios pero con reservas y 3 en contra. Con lo anterior queda claro que la idea del *Ombudsman* en México había triunfado y que la Comisión Nacional había ganado un amplio soporte social. Las legislaturas locales también aprobaron el proyecto, y éste se convirtió en parte de la Constitución, habiéndose publicado el decreto respectivo en el *Diario Oficial* de la Federación, el 28 de enero de 1992.

En esta forma, la Comisión Nacional de Derechos Humanos logró su base constitucional poco después de un año y medio de su creación y cuando hubo consenso para ello. Este proceso, tal y como se llevó, fue lo más favorable jurídica, social y políticamente, porque México no hubiera ganado nada, y sí perdido mucho, si en junio de 1990 se hubiera propuesto una reforma constitucional que no hubiera sido comprendida, por desconocimiento de las características de la figura del *Ombudsman*, tal y como ya lo afirmamos, y entonces la institución hubiera nacido vulnerada por la controversia o el proyecto hubiera quedado congelado en el Congreso en espera de una mejor oportunidad.

Con su “constitucionalización”, la Comisión Nacional asegura su permanencia y logra un gran triunfo para la institución del *Ombudsman*: el que no es un remedio milagroso para evitar todas las arbitrariedades o un “sanalotodo” como se ha expresado,<sup>1</sup> pero sí es un valioso auxiliar para alcanzar una mejor justicia y un buen instrumento en la lucha contra la impunidad.

---

<sup>1</sup> Jorge L. Maiorano. *El Ombudsman, defensor del pueblo y de las instituciones republicanas*, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1987, p. 4.

## II. SU UBICACIÓN CONSTITUCIONAL

Hubo varias propuestas para ubicar la institución del *Ombudsman* en diversos artículos constitucionales, como el primero; un párrafo adicional al artículo 14 o al 16; que el contenido del artículo 23 se agregara al 22 y entonces quedaba disponible ese espacio; un 24 bis, ya que con ese artículo realmente se concluye la numeración de las llamadas garantías individuales; o un 29 bis en virtud de ser el último artículo de ese título constitucional.

Estas proposiciones no prosperaron, porque se consideró que no era adecuado que en la declaración sustantiva de las denominadas garantías individuales se incorporaran las bases de uno de los procedimientos de su defensa, además de que los otros procedimientos o garantías procesales que integran el contenido de la jurisdicción constitucional mexicana no se encuentran entremezclados con la declaración sustantiva. Respecto a los artículos bis, se consideró que, si bien hay algunas Constituciones que los tienen, en México ello es desconocido y no es técnicamente adecuado en una Ley Fundamental.

Se propuso, asimismo, que se adicionara el artículo 73 con una nueva fracción, para darle al Congreso de la Unión facultad para legislar al respecto. Se pensó que ello no era conveniente, porque además era indispensable establecer a nivel constitucional algunas de las características primordiales de la institución.

También, aunque con menor fuerza, hubo propuestas para que se ubicara en alguno de los artículos sobre el régimen de las entidades federativas o en el de las responsabilidades de los funcionarios públicos.

Nuestra Constitución fue redactada en 1917, y es difícil encontrar una ubicación perfecta a nuevas instituciones como es la del *Ombudsman*; y por ello siempre se podrán encontrar inconvenientes a cualquier colocación; sin embargo, consideramos que la mejor, o si se quiere la menos mala, es precisamente la que se adoptó: adicionar el artículo 102 con un Apartado B. Al res-

pecto, en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial se señaló que: “El actual artículo 102 contempla la organización y atribuciones del Ministerio Público de la Federación, en su carácter de representante de los intereses de la sociedad, en su conjunto, por lo que la adición que proponemos inmediatamente después de aquella institución, para aludir a los organismos protectores de los Derechos Humanos, complementaría y reforzaría el espíritu eminentemente social de dicho precepto.” Estamos completamente de acuerdo con esta idea, y la misma es apoyada por dos escritores que se han ocupado de este tema, los doctores Miguel Concha y José Luis Stein.<sup>2</sup>

La redacción del proyecto de Apartado B del artículo 102 Constitucional persiguió el propósito de la brevedad: que contuviera todo aquello que era indispensable regular a nivel constitucional, pero expresado con las menos palabras posibles.

### III. LOS PRINCIPIOS DEL ARTÍCULO 102, APARTADO B, DE LA CONSTITUCIÓN

El artículo 102, Apartado B, de nuestra Constitución, puede ser examinado de acuerdo con los principios que comprende y que son los siguientes:

1. La creación de organismos de protección de Derechos Humanos.
2. La expedición de Recomendaciones públicas autónomas no obligatorias para la autoridad.
3. El establecimiento de su competencia.
4. La exclusión de ciertas materias de su competencia.
5. La figura del *Ombudsman* judicial.
6. La creación de un sistema nacional no jurisdiccional de protección de los Derechos Humanos.
7. Las disposiciones transitorias.

---

<sup>2</sup> Miguel Concha Malo. *La reforma constitucional en materia de Derechos Humanos en La Jornada* del 3 de octubre de 1992, p. III; y en José Luis Stein Velasco, “La reforma constitucional en materia de Derechos Humanos”, en *Reformas Constitucionales y Modernidad Nacional*, Editorial Porrúa, S. A., México, 1992, p. 102.

## Examinemos dichos principios:

### 1. *La creación de organismos de protección de Derechos Humanos*

El precepto constitucional ordena que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los Estados crearán, en el ámbito de sus respectivas competencias, organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano.

Este precepto no deja discrecionalidad a los cuerpos legislativos respecto a la creación de esos organismos. Están obligados a establecerlos, y ellos son varios: uno con competencia nacional, uno para cada una de las entidades federativas y uno para el Distrito Federal. Es decir, este mandato fue un voto en favor del federalismo mexicano. La otra posibilidad era que sólo existiera un solo organismo —la Comisión Nacional de Derechos Humanos— con delegaciones en todas las entidades federativas; es decir, un sistema centralizado.

Sin embargo, el poder revisor de la Constitución fue propicio a un sistema descentralizado: la existencia de 34 organismos, uno en cada entidad federativa, creado por la propia legislatura local, respetando los principios que señala la Ley Fundamental y con competencia para conocer presuntas violaciones de Derechos Humanos cometidas por las autoridades de esa entidad federativa.

La anterior decisión nos parece muy adecuada, aunque ha recibido algunas críticas, entre las cuales pueden citarse las que sostienen que se corre el peligro de que se den pasos hacia atrás en los logros obtenidos por la Comisión Nacional; que difícilmente los gobernadores van a permitir que las Comisiones locales actúen realmente con autonomía; que va a ser complicado que los funcionarios de esas Comisiones no se dejen presionar por los diversos factores de poder de esa entidad.

A dichas críticas se les ha contestado que es necesario observar cómo funcionan en la realidad dichas Comisiones locales, ya que el escepticismo que existió cuando se creó la Comisión Nacional se está repitiendo en esta etapa del establecimiento de las

Comisiones locales. Pero siempre será mejor, de acuerdo con las exigencias de la sociedad, crear y reforzar estructuras que fomentan la descentralización como la primera opción en las propuestas gubernamentales, y la centralización sólo procede ante el fracaso de la estructura descentralizada. Hacemos un ferviente voto para que el sistema descentralizado de *Ombudsman* en México sea un éxito. Sería extraordinariamente triste que, si las Comisiones locales no funcionaran como todos esperamos, se tuviera que reformar la Constitución, porque hubiera consenso social, para inclinarnos por el esquema señalado de una sola Comisión Nacional con delegaciones.

La Constitución acertadamente no señala nombres a estos organismos, por lo que el legislador ordinario puede adoptar el que crea más conveniente. Hasta ahora sólo se han dado dos tendencias: una mayoritaria para nombrarlas Comisiones y una segunda, Procuradurías.

El Congreso Federal, por medio de la Ley Orgánica, optó por preservar para el organismo nacional la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos, lo cual es correcto, porque con ese nombre nació, con él se ha desarrollado y con él lo conoce la sociedad. Si se le hubiera cambiado la denominación no se habría ganado nada y sí se hubiera prestado a confusiones respecto a si su labor y protección iban a ser diferentes.

Estos organismos son parte del Estado mexicano, no del gobierno, porque tienen carácter público, cumplen con una función que a éste le corresponde en forma primordial; su presupuesto proviene de fondos públicos; sus funciones están precisadas en la Constitución y en las respectivas leyes; gozan de autonomía respecto a cualquier autoridad o funcionarios públicos; sus dirigentes gozan de una serie de garantías para hacer efectiva la autonomía del organismo y este principio se ve reforzado en que es el propio organismo —generalmente su Consejo— el que expide su Reglamento Interno, el cual —claro está y no hay ninguna duda al respecto— debe respetar los marcos que señala la Constitución y la Ley.

En virtud de su autonomía, estos organismos están dotados de un Consejo integrado por miembros distinguidos de la sociedad, para que ella esté presente en su funcionamiento. Así, estos organismos son parte del Estado, pero también son representantes de la sociedad, lo cual los refuerza en su labor de protección y defensa de los Derechos Humanos.

El artículo 102 constitucional es muy claro al disponer que esos organismos protegerán los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano. ¿Cuáles son éstos? Los que se encuentran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las Constituciones locales, en las leyes ordinarias y en los tratados y convenios internacionales celebrados por México, aprobados por el Senado y ratificados por el Gobierno, en virtud de que el artículo 133 de la propia Constitución los considera derecho interno.<sup>3</sup>

En los últimos tiempos se han realizado publicaciones valiosas para difundir y divulgar los Derechos Humanos de los mexicanos, pero fundamentalmente aquéllos que están contenidos en la Constitución. Aún no tiene amplia difusión cuáles son los que también poseemos derivados de los tratados y convenios internacionales que México ha ratificado.

## *2. La expedición de Recomendaciones públicas autónomas no obligatorias para la autoridad*

El anterior principio es el que configura principalmente a estos organismos como un *Ombudsman*, y a su vez contiene tres elementos: *a) son Recomendaciones, por tanto no son obligatorias para la autoridad, b) son autónomas y c) son públicas*.

- a) Si las Recomendaciones fueran obligatorias para la autoridad, se convertirían en sentencias, o sea en decisiones jurisdiccionales, y en esta forma estos *Ombudsman* dejarían de ser tales, para transformarse en tribunales “con todas las formalidades procesales que*

---

<sup>3</sup> Héctor Fix-Zamudio. *Constitucionalización del Ombudsman en el Ordenamiento Mexicano*. Trabajo a publicarse próximamente. Versión mecanográfica, p. 55.

ello implica".<sup>4</sup> Serían cada uno de ellos un tribunal más, con todas las ventajas y desventajas que ello tiene; pero precisamente es lo que no se desea, sino un *Ombudsman* que actúe con un procedimiento flexible y antiburocrático, con un mínimo de formalidades y cuya resolución pueda ser rápida y sin costo económico para el quejoso o el agraviado, y es por ello que "se transforman en auxiliares de los órganos jurisdiccionales, sin sustituirlos".

- b) Las Recomendaciones son autónomas: es decir, ninguna autoridad o persona puede señalar y ni siquiera sugerir cuál debe ser su sentido. Las Recomendaciones sólo pueden tener como fundamento las evidencias del expediente, que son las que aportan las partes y las que los organismos consiguen en la investigación que realizan.

De este principio se deriva la propia autonomía de los organismos, porque un organismo que no fuera autónomo no podría expedir Recomendaciones autónomas. Su autonomía e imparcialidad son elementos *sine qua non* para su correcto funcionamiento. A estos aspectos nos hemos referido en otro ensayo,<sup>5</sup> y ahí hemos precisado que hay que cuidar mucho las garantías procesales de nombramiento, salario, estabilidad y responsabilidad de los principales funcionarios de esos organismos, así como la necesidad de contar con un presupuesto adecuado, como elementos esenciales de la autonomía que estos organismos deben poseer.

- c) Las Recomendaciones son públicas; es decir, deben ser del conocimiento de la sociedad. Este aspecto es importantísimo para el éxito del *Ombudsman*. Sólo figurémonos lo que serían Recomendaciones secretas. El *Ombudsman* hubiera fracasado, ya que su autoridad es sólo moral y necesita el respaldo de la opinión pública.

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. Así, su publicidad se convierte en piedra angular de todas las acciones del *Ombudsman*, pero especialmente de sus Recomendaciones.

<sup>4</sup> Héctor Fix-Zamudio, obra citada, p. 58.

<sup>5</sup> Jorge Carpizo. *Algunas reflexiones sobre el Ombudsman y los Derechos Humanos*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992, pp. 13-14.

Nota del editor: Véanse las pp. 43-74 del presente volumen.

### ***3. El establecimiento de su competencia***

La Constitución señala una regla general para la competencia de estos organismos: “conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos”.

Por tanto, su competencia es precisa: podrán conocer actos u omisiones administrativas de cualquier autoridad que viole los Derechos Humanos. Así, quedan excluidos los actos jurisdiccionales y legislativos provenientes de cualquier autoridad. En consecuencia, sí pueden examinar los actos administrativos de los tres Poderes que violen esos Derechos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con la única excepción que la propia Constitución señala y de la cual nos ocuparemos después: los actos administrativos del Poder Judicial Federal.

De estos principios se deriva otro: estos organismos *no* son instituciones de primera instancia. Sólo pueden actuar por actos u omisiones de la autoridad. Por ejemplo: son completamente incompetentes para recibir la denuncia de un delito substituyendo al respectivo Ministerio Público o para admitirla cuando se alegue que ha incurrido en omisión el Ministerio Público que aún no ha tenido tiempo de actuar o porque no haya logrado esclarecer un ilícito unos días después de cometido éste.

### ***4. La exclusión de ciertas materias de su competencia***

La Constitución establece que estos “organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales”.

La exposición de motivos del proyecto presidencial señaló las principales razones para estas exclusiones de competencia y dijo:

En el aspecto electoral, que estas instituciones deben mantenerse al margen del debate político. De intervenir en él, correrían el riesgo de verse involucrados en las controversias de esta índole, que invaria-

blemente están dotadas de un contenido y orientación propios de las corrientes y agrupaciones políticas actuantes de la sociedad. Ello debilitaría su autoridad y podría afectar su necesaria imparcialidad.

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

Por lo que hace a las cuestiones jurisdiccionales, la razón es que debe respetarse estrictamente la independencia del Poder Judicial Federal como la mayor garantía de la vigencia de nuestro estado de derecho. Las instituciones de Derechos Humanos, reiteramos, no pueden suplir o sustituir en modo alguno a los órganos encargados de la impartición de justicia en cualesquiera de sus respectivas jurisdicciones.

Al respecto, el distinguido académico y luchador por los Derechos Humanos, doctor Miguel Concha, ha escrito: "Sin embargo, esta posibilidad de atender todo tipo de quejas de todas partes puede paralizar al organismo nacional. No es posible que una sola institución se encargue de atender las quejas por todas las violaciones de Derechos Humanos en un país que justamente se caracteriza por no haber accedido todavía a una cultura de cabal respeto a esas garantías. Por ello se hace necesario que operen organismos estatales con idénticas atribuciones."<sup>6</sup>

En otra ocasión<sup>7</sup> hemos manifestado las principales razones de esas exclusiones de competencia. Ahora las recordamos:

A) Respecto a la falta de competencia de estos organismos en materia electoral, debe tenerse en cuenta que los *Ombudsmen*

---

<sup>6</sup> Miguel Concha Malo, obra citada, p. V.

<sup>7</sup> Jorge Carpizo. *¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?* Comisión Nacional de Derechos Humanos. México 1990; 20-24 pp.

Nota del editor: Véanse las pp. 3-41 de la presente obra.

de otros países no tienen competencia en esta materia, y ello se debe al carácter apolítico y apartidista de esta clase de órganos. Intervenir en la contienda política por autonomía puede vulnerar su calidad moral. Las pasiones políticas pueden envolver en tal forma al *Ombudsman* que lo debiliten para cumplir las funciones por las que primordialmente fue creado: proteger y defender la vida de las personas, su integridad, libertad, dignidad y seguridad jurídica.

Así, no intervienen esos organismos en cuestiones electorales porque:

- a) No pueden substituir a los congresos federal, locales y a los tribunales electorales en donde existen;
- b) Se convertirían en superpoderes por encima de los poderes legislativos y judiciales;
- c) Intervendrían en las disputas políticas del país, sin aportar casi nada, a cambio de arriesgar su función como *Ombudsman*.

B) Esos organismos no pueden intervenir en asuntos jurisdiccionales porque:

- a) Siempre tiene que existir una última instancia de decisión, la cual revisa los fallos de la instancia de jerarquía inferior. Generalmente esta última instancia corresponde al Poder Judicial, y excepcionalmente puede ser el Poder Legislativo, como en los juicios de responsabilidad política;
- b) Los casos tienen que tener un final, no pueden estar indefinidamente pendientes y cuando éste se alcanza, la sentencia adquiere valor de cosa juzgada, de verdad legal, lo que contribuye a reforzar la seguridad jurídica;
- c) No es posible ni conveniente que se trate de suplir o de interferir en la labor jurisdiccional, la cual se desarrolla por etapas señaladas por la ley, y es el juez quien mejor conoce el expediente base de la sentencia;
- d) La independencia del Poder Judicial no puede ser vulnerada; ésta es una de las mejores garantías para la defensa de la libertad, la dignidad y la seguridad jurídica de los individuos y, en general, para el fortalecimiento de la democracia;

e) Se desquiciaría todo el orden jurídico si un órgano interviene en la competencia y funciones jurisdiccionales que corresponden al poder judicial.

C) Esos organismos no poseen competencia tratándose de asuntos laborales, porque:

- a) Esta clase de conflictos generalmente se da entre particulares: patrón-trabajador, y si en la relación no interviene un servidor público no existe violación de Derechos Humanos; quizás podrá haber un delito o una violación laboral, pero no de Derechos Humanos;
- b) No es posible substituir a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje ni a las juntas locales, ni a los Tribunales de Circuito;
- c) Al final de cuentas, las controversias laborales se convierten en asuntos jurisdiccionales, y aquí se aplican los mismos argumentos esgrimidos en el inciso anterior.

Cuando en la relación laboral una de las partes es el Estado, a éste se le considera como patrón.

### *5. La figura del Ombudsman judicial*

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 substituir al juez.

Es decir, un *Ombudsman* no puede conocer de una cuestión jurisdiccional; no puede involucrarse en el problema jurídico de fondo que está conociendo un juez, ni puede revisar una sentencia. La regla general es que el *Ombudsman*, reiteramos, no puede substituir al juez, el cual le merece todo respeto, porque, si lo hiciera, podría resultar más dañina la medicina que la enfermedad.

Lo que se discute en la función del *Ombudsman* judicial es si éste puede conocer y hacer Recomendaciones a los jueces so-

bre aspectos de procedimiento que no tengan carácter jurisdiccional y sobre actos u omisiones administrativas de aquéllos.<sup>8</sup>

Personalmente, estoy a favor del *Ombudsman* judicial, y considero que son válidas las razones que expone el profesor Donald C. Rowat para apoyarlo, a saber: que la supervisión la realiza una persona fuera del sistema, lo que elimina la posibilidad de pensar que los jueces se estén protegiendo mutuamente; es sólo una Recomendación que no tiene obligatoriedad; se refiere únicamente a aspectos administrativos; y generalmente, respecto a la conducta de los jueces, emite reprimendas o críticas. No es usual que se refiera a conductas graves, pero el que lo pueda hacer resulta en un buen estímulo para la rectitud judicial.<sup>9</sup>

Ahora bien, como ya señalamos, los organismos protectores de Derechos Humanos, en México, sí pueden ejercer esta facultad de *Ombudsman* judicial, pero exclusivamente respecto a los poderes judiciales de las entidades federativas y no, porque así lo dice expresamente la Constitución, en relación a los actos administrativos del Poder Judicial Federal. Desde luego que lo anterior suena contradictorio: ¿por qué sí respecto a los actos administrativos de los poderes judiciales locales y no respecto a los del Poder Judicial Federal?

En los debates legislativos que se suscitaron en la Cámara de Diputados, el representante Amador Rodríguez Lozano expresó una razón: “de acuerdo con nuestro sistema jurídico-constitucional, el Poder Judicial es el órgano último que emite un dictamen sobre la constitucionalidad de leyes y actos”.<sup>10</sup>

Miguel Concha, al respecto, ha escrito que “en materia tan fundamental y delicada como es el respeto y cabal vigencia de los Derechos Humanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación hubiera querido reivindicar su independencia con relación al Ejecutivo”.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Jorge Carpizo, primera obra citada, p. 20.

<sup>9</sup> Donald C. Rowat. “¿Por qué un *Ombudsman* para supervisar los Tribunales?”, en *Informe del Primer Congreso de Ombudsman de San Juan. El Ombudsman judicial*, Oficina del Procurador del Ciudadano. San Juan de Puerto Rico, 1991, p. 29.

<sup>10</sup> Mencionado por José Luis Velasco, obra citada, p. 111.

<sup>11</sup> Miguel Concha Malo, obra citada, p. IV.

Pues bien, realmente, dicha exclusión se debe a que el Poder Judicial Federal así se lo solicitó expresamente al Presidente de la República, manifestando los siguientes argumentos:

- a) Que en México, el Poder Judicial Federal tiene una doble vertiente: como poder de la Federación y como Poder del Estado Federal, al poseer la facultad de interpretar la Constitución en última instancia, y por ello se encuentra jerárquicamente encima de los tres poderes de la Federación; que, en consecuencia, ningún órgano le puede indicar cómo actuar, aunque sólo se trate de Recomendaciones;
- b) Que el Poder Judicial Federal tiene sus propios órganos de control, ya que la conducta de los jueces y magistrados, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en su artículo 12, fracciones XXXIV y XXXV, se encuentra bajo la vigilancia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- c) Que el régimen de inspección por parte de los Ministros es ya de por sí una especie de *Ombudsman* judicial que se encuentra dentro de ese propio poder.

Además, la Suprema Corte de Justicia prometió que afinaría y reforzaría sus propios órganos y sistemas internos de control.

En la postura expuesta en los párrafos anteriores realmente lo que salta a la vista es el sentimiento de que los jueces no desean que un órgano externo a ellos pueda intervenir en su control y el temor de que se pueda vulnerar su autonomía.

El Presidente de la República ponderó las razones del Poder Judicial Federal y decidió aceptarlas para evitar un enfrentamiento entre los poderes y para borrar cualquier suspicacia de que a través del *Ombudsman* judicial se intentara la más mínima interferencia a la independencia de ese poder, lo cual jamas pasó por su mente ni por la de los redactores del proyecto.

## ***6. La creación de un sistema nacional no jurisdiccional de protección de los Derechos Humanos***

La última frase del artículo 102, Apartado B, de la Constitución dispone que “El organismo que establezca el Congreso de la

**Unión conocerá de las inconformidades que se presentan en relación con las Recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados”.**

Este párrafo está inspirado en uno de los aspectos de la larga y fructífera tradición de nuestro juicio de amparo; es decir, que la defensa de los Derechos Humanos es tan extraordinariamente importante que tiene que existir una unidad de interpretación, cuestión que después permearía a toda la Constitución. Por ello, existe un sistema nacional jurisdiccional de defensa y protección de los Derechos Humanos, que es el benemérito juicio de amparo.

Esta idea, aunada a la de nuestro federalismo, es la que tiene por resultado la existencia de organismos locales de protección de Derechos Humanos, pero cuyas Recomendaciones, acuerdos y omisiones pueden ser recurridas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Así, se crea un sistema nacional no jurisdiccional de defensa y protección de Derechos Humanos.

Estos dos sistemas no son antagónicos entre sí. Al contrario, se completan uno con el otro. Sus finalidades son las mismas; la diferencia se encuentra —y ella es extraordinariamente importante— en que mientras uno de los sistemas tiene carácter jurisdiccional, el otro lo tiene *no jurisdiccional*. La sentencia de amparo, desde luego, obliga a toda autoridad y su incumplimiento puede ser inclusive causa de destitución de la autoridad incumplida por parte del H. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en cambio las Recomendaciones del *Ombudsman* no vinculan a la autoridad, y su cumplimiento se basará esencialmente en su prestigio moral y en el respaldo que reciba de la opinión pública.<sup>12</sup>

En consecuencia, con base en el sistema nacional no jurisdiccional de defensa y protección de los Derechos Humanos, las Recomendaciones, acuerdos y omisiones de los organismos locales pueden ser recurridos ante el de carácter nacional.

Así, la competencia del organismo nacional es la siguiente:

---

<sup>12</sup> José Luis Stein Velasco, obra citada, p. 115.

- a) De primera y última instancia, en violaciones de Derechos Humanos en los cuales interviene una autoridad o funcionario federales. Aquí queda incluido el caso de que en un asunto específico tengan responsabilidad tanto un funcionario federal como uno local;
- b) De segunda y última instancia, respecto a las Recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos locales, y
- c) En casos de importancia nacional, el organismo de este carácter puede atraer cualquier asunto, aunque ya lo esté conociendo un organismo de carácter local.

Ahora bien, en virtud de que el artículo 102, Apartado B, de nuestra constitución configura un sistema nacional, si la ley de una entidad federativa que crea un organismo local viola algunos de los principios constitucionales aquí expuestos, el organismo nacional podrá resarcir esa violación u omisión en defensa de ese sistema nacional. Por ejemplo, si una ley local excluye al organismo respectivo del conocimiento de violaciones de Derechos Humanos respecto a actos u omisiones administrativos del poder judicial local entonces el organismo nacional sí puede conocer esa violación en única instancia, para no dejar en la indefensión a la persona ofendida y para fortalecer precisamente el sistema nacional *no jurisdiccional* de protección de los Derechos Humanos. Esta atribución la establece claramente la Ley de la Comisión Nacional en su artículo 60, que regula la mencionada facultad de atracción. De manera expresa y con toda razón, así lo ha determinado el Consejo de la Comisión Nacional en su acuerdo 1/93.<sup>13</sup>

## 7. *Las disposiciones transitorias*

El decreto de esta reforma constitucional incluye dos artículos transitorios, cuyo principal contenido es el siguiente:

- a) Mientras se establecían los organismos locales de protección de Derechos Humanos de acuerdo con la reforma constitucional, la

---

<sup>13</sup> Acuerdo 1/93 del Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos publicado en la *Gaceta de la CNDH*, núm. 30, México, 1993, p. 11.

**Comisión Nacional continuaría conociendo de las quejas. 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.**

Además, esos organismos tienen que ser estructurados precisamente como señala la Constitución del país. Así, por ejemplo, en Aguascalientes existía un *Ombudsman* local, pero que no reunía todos los requisitos constitucionales. Luego, la competencia de primera instancia seguía surtiéndose a favor de la Comisión Nacional;

**b) Los organismos —*Ombudsmen*— locales que ya existían y estaban constituidos de acuerdo con los mandatos constitucionales, recibirían las quejas aún no resueltas por la Comisión Nacional en un término de treinta días naturales a partir de la publicación de ese decreto en el *Diario Oficial de la Federación*.**

Y conforme los organismos locales se fueran constituyendo, la Comisión Nacional les iría entregando los expedientes en trámite, tan pronto como ellos estuvieran no sólo creados, sino en posibilidad de comenzar sus labores;

**c) A las legislaturas de las entidades federativas se les estableció el término de un año, a partir de la publicación de la reforma constitucional, para que crearan sus *Ombudsmen* locales. Es decir, ese término se venció el 28 de enero de 1993.**

Realmente, muchas legislaturas locales cumplieron con lentitud esta orden constitucional. Al 1o. de febrero de 1993, la Comisión Nacional sólo había entregado los expedientes respectivos a 8 Estados, porque eran los que reunían los requisitos constitucionales y eran los que se encontraban en posibilidad de laborar. Estos Estados eran: Baja California, Coahuila, Colima, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nayarit y Tamaulipas.

Además, a ese día —lo. de febrero de 1993— existían diez Estados que ya habían expedido la ley que creaba al *Ombudsman* local de acuerdo con las características que indica la Constitución, pero aun esos organismos no comenzaban realmente a trabajar y, por tanto, la Comisión Nacional aún no les entregaba los expedientes en trámite que les correspondían. Estos Estados eran:

**Campeche, Chihuahua, Estado de México, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Veracruz.**

Esta fue la evolución hacia la “constitucionalización” del *Ombudsman* en México. Fue una evolución realmente hermosa en la cual su principal protagonista fue una sociedad madura e informada que no se dejó engañar ni desconcertar por los “profetas” ignorantes, desinformados y de mala fe. Y nuestra sociedad fue apoyada por el Presidente de la República así como por numerosos dirigentes de organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos; y por muchos distinguidos abogados, académicos e intelectuales; y los miembros del Consejo, funcionarios y trabajadores de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En verdad fue una evolución muy bella que muchos vivimos intensamente, pues enriqueció nuestra existencia y nos otorgó una gran oportunidad de servir a la sociedad, principalmente a sus miembros que más lo necesitan. El Presidente Carlos Salinas de Gortari es un convencido de los beneficios de la institución del *Ombudsman*; la impulsó, respaldó y apoyó. Hemos escrito estas páginas como un testimonio de esa evolución. Fuimos sus actores y sus testigos y de ellos nos sentimos muy orgullosos.

**20 de febrero de 1993**

# **LOS DERECHOS DE LA TERCERA GENERACIÓN: PAZ Y DESARROLLO**

## **LOS DERECHOS DE LA TERCERA GENERACIÓN: PAZ Y DESARROLLO**

Los Derechos Humanos, que son inherentes a nuestra naturaleza, en cuanto a su concepto, reconocimiento y contenido son, sin lugar a dudas, resultado en buena parte de la historia y de la civilización y, por tanto, sujetos a evolución y modificación. Recordemos que una de las características del concepto de Derechos Humanos, según lo señalaba René Cassin, es precisamente la constante expansión de la idea y de su contenido.

La evolución y el desarrollo de los Derechos Humanos, como todos conocemos, ha tenido tres distintas etapas, en cada una de las cuales ha cristalizado una nueva categoría o generación de Derechos Humanos.

En efecto, una primera etapa, que se inicia con la era moderna, abre paso a un concepto global de los Derechos Humanos y a la reivindicación, por parte de la burguesía emergente, de los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano de corte liberal-individualista, los cuales conforman la categoría de los derechos civiles y políticos pertenecientes a la primera generación de Derechos Humanos, que se plasmaron en los principios y normas contenidos en las declaraciones norteamericanas y francesas del último cuarto del Siglo XVIII, así como en las constituciones de los Estados que accedieron a la independencia durante el Siglo XIX.

Una segunda etapa tiene lugar durante y después de la Primera Guerra Mundial con la consagración, todavía dentro del ámbito del derecho interno, de los derechos sociales, en la Constitución mexicana de 1917, en la alemana de Weimar de 1919 y, en general, en las constituciones promulgadas con pos-

terioridad al primer conflicto bélico mundial. Estos derechos, hoy conocidos como derechos económicos, sociales y culturales, integran la segunda categoría o generación de Derechos Humanos.

A raíz de los acontecimientos ocurridos antes y durante la Segunda Guerra Mundial, sobreviene la tercera y actual etapa en la que, por una parte, se produce la internacionalización de las dos categorías existentes y mencionadas de Derechos Humanos, plasmadas tanto en las Declaraciones Universal y regionales de los Derechos Humanos, como en los Pactos Internacionales de las Naciones Unidas y en las convenciones regionales sobre la misma materia, con lo cual la promoción, protección y defensa de los mismos deja de ser una cuestión exclusiva del derecho interno, para convertirse también en un asunto de normatividad y competencia internacional en donde coexisten regulación interna e internacional y competencia de órganos estatales y de organismos internacionales. Esta etapa no implica ni puede implicar nuevos imperialismos y descansa sobre la idea clara de que aun la noción de soberanía es la mejor defensa de los países pequeños frente a los grandes y poderosos. Tenemos un pensamiento internacionalista porque somos esencialmente nacionalistas.

Por otra parte, empieza a configurarse una nueva categoría de Derechos Humanos llamados de solidaridad o derechos de la tercera generación, como son el derecho a la paz, al desarrollo, a la libre determinación de los pueblos, a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, a beneficiarse del patrimonio común de la humanidad y el derecho a ser diferente.

Estos derechos surgen y se van precisando como respuesta a los problemas y necesidades que actualmente tienen el hombre y la propia humanidad en su estado presente de desarrollo. La toma de conciencia de algunos de ellos se produjo ya desde el término de la Segunda Guerra Mundial, y, de otros, a partir de la década de los sesenta. Se inspiran en una concepción de la vida humana en comunidad, en un mundo absolutamente interdependiente y complejo, y sólo pueden realizarse con base en

**la cooperación a nivel interno e internacional y, por tanto, exigen la concertación de esfuerzos de todos los actores sociales, o sea, todos los individuos, Estados, instituciones u organizaciones públicas o privadas y, fundamentalmente, de la comunidad internacional.**

Esta nueva categoría o generación de derechos se encuentra todavía en estado incipiente tanto en derecho interno como en derecho internacional. Su regulación jurídica es aún imperfecta, al contrario de lo que sucede con las otras dos categorías de Derechos Humanos.

Dentro de esta tercera categoría o generación de Derechos Humanos ocupan un lugar de primer orden el derecho a la paz y el derecho al desarrollo.

El desenvolvimiento actual de la sociedad internacional conduce a la creación de derechos que combinan lo individual con lo colectivo. Tal es el caso del derecho a vivir en paz.

Éste, como los demás derechos de la tercera generación, postula, todavía en una etapa declarativa, que todo ser humano tiene ante su Estado y ante el mundo el derecho a la paz, que le permita, en lo individual, salvaguardar el bien más precioso de su naturaleza, la vida, y como parte de la humanidad, le haga posible preservar la supervivencia de la misma.

En efecto, las atrocidades y los actos de barbarie cometidos antes, durante y después de la Segunda Guerra Mundial, traducidos en la despiadada y masiva expulsión, concentración o exterminio de millones de seres humanos, condujo a la comunidad internacional, al final de la contienda, a consignar en el Preámbulo de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas su resolución de convivir en paz y unir sus fuerzas, a fin de preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que ha infligido múltiples sufrimientos a la humanidad.

Desde entonces hasta nuestros días, y considerando siempre la amenaza de una aniquilación nuclear, el deseo de vivir en paz se ha hecho más firme y universal que en cualquier época anterior.

nacional creciente en cuanto a que los Derechos Humanos, la paz internacional y el desarrollo están vinculados entre sí y dependen uno de otro. La promoción de uno de ellos mejora la posibilidad de lograr la realización de los demás. Está también ampliamente aceptado que los propósitos y principios de la Carta se apoyan y están vinculados entre sí y que la paz y el desarrollo son indispensables para la plena realización de todos los Derechos Humanos. Por las mismas razones, cuando éstos se violan, la paz internacional y el desarrollo se ven amenazados.

Ahora bien, el mundo de nuestros días está pasando por un período de grandes cambios. Entre ellos, podemos mencionar la desaparición de la guerra fría, la reducción gradual de los gastos militares y la eliminación progresiva de las armas de destrucción masiva. Estos acontecimientos marcan un jalón crucial en la historia de la humanidad y parecen apuntar a un futuro promisorio para las generaciones actuales y las venideras. Ojalá sea así.

Aún es muy pronto para saber con certidumbre hacia dónde se encamina nuestro mundo.

La desaparición de la guerra fría, por ejemplo, ha puesto casi fin, según parece, a los debates entre el Este y el Oeste en cuanto a si debe darse primacía al mantenimiento y fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales en tanto condición previa esencial para el disfrute de los Derechos Humanos, o si la salvaguardia de éstos y las libertades fundamentales es un requisito previo para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Superado, creemos aunque no tenemos la seguridad, ese debate, la tarea actual consiste en elaborar una nueva síntesis en las relaciones entre paz internacional, desarrollo y realización de los Derechos Humanos. Un elemento importante en esa síntesis es que la paz internacional, el desarrollo y la realización de los Derechos Humanos son aspiraciones comunes de toda la humanidad. Todas ellas revisten importancia fundamental ya que, en algunos casos, se refieren a las condiciones que puedan proporcionar garantías creíbles para la protección de la vi-

**da y la supervivencia de la humanidad y, en otros, aluden a las condiciones que puedan permitir la plena realización de las posibilidades de la creatividad humana.**

En términos prácticos, lo anterior implica que todos los países, todas las organizaciones, todos los grupos sociales y todas las personas tienen un interés legítimo en las cuestiones relacionadas con la paz, el desarrollo y los Derechos Humanos.

Sin embargo, por otra parte, no se puede soslayar el hecho, y nuestros países lo conocen, viven y sufren, de que en la actual situación mundial aumentan el proteccionismo y la carga de la deuda: las condiciones de intercambio de los productores de bienes básicos siguen deteriorándose y se establecen corrientes de recursos desde las zonas más pobres hacia las zonas más ricas del mundo. Es preciso encarar también estas cuestiones para hacer frente al problema de las relaciones entre la paz, el desarrollo y la realización de los Derechos Humanos.

En este contexto, el 4 de diciembre del presente año se cumplirán apenas siete años desde que la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la *Declaración sobre el derecho al desarrollo*, cuyo artículo primero define este derecho como un derecho inalienable de todo ser humano y de todos los pueblos, en virtud del cual todos ellos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el cual puedan realizar plenamente todos sus Derechos Humanos, para contribuir a ese desarrollo y poder disfrutar de él.

Al mismo tiempo, la propia Declaración, en su artículo segundo, enfatiza, como tiene que ser, que la persona humana es el sujeto central del desarrollo y deber ser su participante activo y beneficiario, agregando que todos los seres humanos tienen, tanto individual como colectivamente, la responsabilidad del desarrollo, tomando en cuenta la necesidad del pleno respeto de sus Derechos Humanos y libertades fundamentales.

En sus artículos del tercero al octavo, la Declaración insta a los Estados a tomar todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo, asignándoles primordialmente a

ellos, tanto individual como colectivamente, la responsabilidad por dicha realización.

Por último, cabe subrayar que en las disposiciones antes citadas y en su artículo 10, la Declaración prevé medidas y actividades tanto en el plano nacional como en el internacional para la realización del derecho al desarrollo.

Sin dejar de reconocer, por un lado, que esta Declaración no es suficientemente precisa como para ser aplicada, y que, por el otro, tampoco prevé ningún mecanismo de aplicación, es esencial poner de relieve que la trascendencia de la Declaración sobre el derecho al desarrollo radica principalmente en el reconocimiento de este derecho como un Derecho Humano inalienable. No hay duda, hemos avanzado y continuaremos avanzando.

No importa cuán imperfecta sea esa definición y configuración, ni cuán lejana se vislumbre su plena y efectiva realización, el derecho al desarrollo, en tanto Derecho Humano de la tercera generación, ha venido a ampliar y robustecer los principios y las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Sea como fuere, la comunidad internacional y la iberoamericana no deben ni pueden desmayar en su búsqueda de soluciones, normativas o de cualquier otra índole, a los lacerantes desequilibrios económicos y sociales, a la agudización de las desigualdades, a la pobreza extrema, a la falta de acceso a los servicios mínimos de salud, educación y vivienda, situaciones todas ellas de inestabilidad social que constituyen los graves obstáculos para la plena realización del derecho al desarrollo en particular y de los Derechos Humanos en general. Aquí, precisamente aquí, se halla uno de los aspectos más delicados e importantes del futuro de la humanidad y especialmente de los países iberoamericanos: el desarrollo económico, político y social debe garantizar a todo habitante de la región el derecho que realmente tiene a una existencia digna de ser viva.

Para lograr lo anterior, es indispensable que las relaciones económicas internacionales entre los países ricos y pobres sean más justas y equitativas en beneficio de todos ellos, ya que en-

**tre las naciones como entre los individuos, uno no debe hacer al otro lo que no desea que le hagan a él. La justicia social es uno de los grandes desafíos de nuestros días y del futuro inmediato. La justicia social es actualmente la síntesis y el gran motor de las tres generaciones de Derechos Humanos.**

**Abril de 1993**

# **DISCURSOS E INTERVENCIONES**

## INSTALACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS\*

En la historia del México independiente hay una preocupación constante por la protección de los Derechos Humanos, desde Hidalgo decretando la abolición de la esclavitud —efectuada antes sólo por Francia— pasando por Morelos, los grandes debates en favor de las garantías individuales en el Constituyente de 1856-1857, los diversos planes de la Revolución Mexicana el nacimiento de la primera declaración constitucional de las garantías sociales hasta las últimas reformas constitucionales para ampliar la protección de estos derechos y asegurar su mejor eficacia procesal. Estas ideas, estas realidades y estas normas configuran parte de un proyecto nacional claro y definido en la ley fundamental: el liberalismo social que permea, impulsa, proyecta y fortalece la protección de los Derechos Humanos.

México ha participado con decisión y entusiasmo, en estas últimas décadas a partir de la segunda posguerra mundial, pero principalmente en los últimos diez años, en la gran corriente que ha internacionalizado la protección de los Derechos Humanos, creando declaraciones, convenciones, pactos, comisiones y órganos jurisdiccionales para su perfeccionamiento y real eficacia.

Hoy, el Presidente de México ha creado la Comisión Nacional de Derechos Humanos con el objeto, entre otros, de proponer la política nacional de respeto y defensa de los Derechos Humanos y establecer los mecanismos de coordinación que ase-

---

\* Intervención en la ceremonia que se llevó a cabo el 6 de junio de 1990, en Palacio Nacional.

guren la adecuada ejecución de esa política nacional, dotando a la Comisión de Facultades específicas para que pueda cumplir con esos propósitos.

La Comisión cuenta con un Consejo integrado por personas de reconocido prestigio nacional y que representan la pluralidad y la diversidad de la sociedad mexicana. Son personas que se han distinguido por su entrega y altruismo a causas de alto valor social.

El marco de referencia y de acción de la Comisión Nacional de Derechos Humanos está bien definido: la Constitución Política y su proyecto nacional en esta materia, las leyes respectivas, los tratados y convenios internacionales suscritos por México y el decreto presidencial que la crea, la organiza y con precisión señala cuáles son sus facultades, sin duplicar órganos ni competencias ya existentes.

Se incorpora como Secretaría Técnica del Consejo de la Comisión Nacional, la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación de la cual recogemos sus positivas experiencias y a partir de ellas edificaremos esta nueva etapa de la defensa de los Derechos Humanos en México.

La Comisión Nacional tiene en su actuación tres grandes vertientes:

La Primera, de carácter preventivo, implica una mayor difusión de qué son los Derechos Humanos y en qué consiste su protección. Para ello se crearán programas en los medios masivos de comunicación, se impulsarán publicaciones y se fomentará la discusión de alto nivel a través de eventos académicos y de divulgación.

La segunda, representar al Gobierno Federal en organismos nacionales e internacionales sobre Derechos Humanos, este último aspecto se realizará en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores. Se busca una participación más activa de México y su gobierno en los foros de discusión y decisión sobre esta materia.

La tercera, que ninguna posible violación de los Derechos Humanos quede impune. El Estado Mexicano no puede permitir

**tir, y está decidido a no hacerlo, que los agentes sociales y servidores públicos, de todas las jerarquías, en lugar de que sus actos estén regidos por la norma jurídica y el afán de servicio, puedan caer en arbitrariedades y violaciones a los derechos de quienes por ley están obligados a protegerlos. Todo servidor público, al tomar posesión de su cargo jura cumplir y hacer cumplir la Constitución; en consecuencia tiene que hacer honor a este juramento del más elevado sentido cívico y ético.**

Todo individuo, mexicano o extranjero que radique o transite por el país, tiene derecho de exigir respeto a la declaración de Derechos Humanos contenida en la Constitución y a los que se encuentran en los tratados y convenios internacionales firmados por México. Para la defensa de estos derechos, el orden jurídico mexicano tiene procedimientos y procesos para asegurar su vigencia; entre ellos sobresale, el juicio de amparo que funciona con un alto índice de efectividad, por lo cual el pueblo mexicano lo siente profundamente suyo.

Entonces, ¿para qué un nuevo órgano e instancia? Porque la protección de los Derechos Humanos se ha ampliado y fortalecido con nuevas instituciones a nivel internacional para realmente protegerlos, para que realmente sean el principio y la finalidad última de las organizaciones sociopolíticas, porque diversos agentes sociales con nuevas y de diversas maneras los violan y no siempre es fácil lograr su protección con los instrumentos clásicos.

La Comisión Nacional que hoy crea el Presidente de la República, se asemeja en algunos aspectos a lo que en otros países, recientemente se ha establecido como Defensoría, o Procuraduría u *Ombudsman* de Derechos Humanos, pero con raíces muy nuestras de acuerdo con la realidad y nuestra tradición.

En esta vertiente la Comisión recibirá denuncias de posibles violaciones de Derechos Humanos, se abrirá un expediente, se pedirán informes a las autoridades correspondientes, se analizarán las pruebas y de acuerdo con ellas, formulará un dictamen objetivo y ponderado con las recomendaciones y observaciones

**del caso. Cada seis meses rendirá al Presidente de la República un informe público del estado que guarde la defensa y protección de los Derechos Humanos en el país.**

El Presidente de la República nos ha asegurado a los miembros de la Comisión Nacional que tendremos todo el apoyo e independencia en nuestra actuación. De ello no nos cabe ninguna duda. Nosotros, a su vez, tenemos que corresponder a esta confianza, con resultados claros y concretos. En esta finalidad no nos detendrán influencias políticas, sociales o económicas. Nadie, absolutamente nadie, está encima de la ley. Nadie puede ser impune si delinque. Violación a los Derechos Humanos que no es resarcida, debilita el pacto social y jurídico sobre el cual se apoya la sociedad mexicana. La violación de un derecho humano a una persona ofende a toda la sociedad.

Desempeñaremos este honroso encargo con toda responsabilidad, sin ninguna confusión de cuáles son nuestras atribuciones. Somos conscientes de que para que la sociedad nos crea y se percate que esta defensa de los Derechos Humanos va en serio, muy en serio, se necesitarán resultados y más resultados.

**Efectividad y diligencia.** Todos nuestros esfuerzos y convicciones se dirigen y encaminan a obtenerlos.

**Señor Presidente:**

**Estos son nuestros compromisos. Esté usted seguro que haremos honor a ellos.**

## JORNADA NACIONAL CONTRA LA TORTURA\*

La tortura está proscrita universalmente en el mundo normativo. Este es el resultado de un proceso histórico que se inició en el Siglo de las Luces. Sin embargo, existen hoy —más de 100 años después de que Víctor Hugo proclamara que había dejado de existir— testimonios y pruebas suficientes de que la tortura continúa aplicándose en forma sistemática a lo largo del mundo. Se trata de uno de los fenómenos más inquietantes y persistentes de la historia de la humanidad. Esta aborrecible práctica subsiste —a 200 años del espléndido alegato de Beccaria en su contra— y se utiliza en régimes dictatoriales, pero también allí donde la sociedad civil ha conquistado importantes espacios democráticos. Se recurre a ella en sistemas políticos de muy diverso signo ideológico. Es, pues, un fenómeno casi omnipresente. Según el informe que en 1984 rindió Amnistía Internacional, la tortura se practica en alrededor de un centenar de países. El nuestro, por desgracia, no está fuera de esa lista, a pesar de que jurídicamente aquí se condena y se prohíbe la tortura desde que somos una nación independiente, y de que, además de su proscripción absoluta contenida en la Constitución Mexicana, se cuenta con una ley cuyo objetivo específico es prevenir y sancionar ese delito.

La tortura es un problema complejo multifacético que, por ello, no se puede atacar exitosamente por uno solo de sus flancos.

Intervienen en su permanencia factores jurídicos, estructurales, de corrupción, de falta de preparación, económicos, psico-

---

\* Palabras pronunciadas durante la inauguración de dicho evento que tuvo lugar del 15 al 19 de octubre de 1990 en el Archivo General de la Nación. *Gaceta*, CNDH, No. 3, octubre de 1990.

**lógicos y morales. Afrontar en serio el problema implica atacar todos, absolutamente todos, los factores que permiten su persistencia.**

Jurídicamente, no obstante la inequívoca garantía constitucional del inculpado que tiene el derecho a no ser compelido a declarar en su contra, los códigos de procedimientos penales del país, casi en su totalidad, suelen darle pleno valor probatorio a la declaración rendida ante la Policía Judicial, la que en la práctica se realiza sin la presencia del defensor; y la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, si bien niega valor a lo declarado bajo coacción, tiene la limitación de que, aunque no lo señale explícitamente, hace recaer en el inculpado la carga de la prueba, es decir, el torturado debe probar que se le hizo padecer el tormento, extremo muy difícil de cumplir precisamente por la naturaleza del hecho, pues se practica subrepticiamente y con ánimo y posibilidad de no dejar huellas visibles.

Por su parte, nuestras tesis jurisprudenciales establecen que ante dos declaraciones de un inculpado en sentido distinto, prevalece la primera, en virtud del principio de la inmediatez procesal y toda vez que al declarar inicialmente, el inculpado no ha podido ser aleccionado por su defensor ni ha tenido tiempo de reflexiones defensivas. Pues bien: la primera declaración es la que por lo general se rinde ante la Policía Judicial, y los agentes judiciales, sin la presencia del defensor, acostumbran no sólo aleccionar al inculpado sobre cómo declarar, sino a obligarlo a declarar contra su voluntad o a firmar declaraciones ya elaboradas por ellos.

Estructuralmente, se advierte que, a pesar de la disposición en sentido inverso de la Constitución, en la realidad la mayoría de los policías judiciales se han vuelto autónomos del Ministerio Público. Las supuestas investigaciones policiacas con frecuencia consisten en que el policía, lejos de investigar, realiza una simple síntesis del expediente. Y así, sin una verdadera investigación previa, se detiene a un individuo al que, culpable o no, se le hace confesar.

Tal procedimiento no puede menos que generar corrupción. Una vez que se ha logrado que confiese el detenido se

**tiene acceso a una mina de oro: al sujeto que está confeso o a sus familiares se les piden sumas de dinero a cambio de la libertad.**

Ello está cobijado por la impunidad. En muchas ocasiones el superior jerárquico encubre esas actuaciones delictuosas, acaso porque no es ajeno al negocio: recibe cuotas de los inferiores jerárquicos.

Esas prácticas, que son especialmente nocivas para la sociedad, adquieren especial trascendencia porque se dan casos en que verdaderos delincuentes se escudan ante el juez alegando que han sido torturados, aunque no lo hayan sido, para tratar de lograr sentencia absolutoria.

Las policías mexicanas no tienen la preparación suficiente para investigar los delitos. Afirma Jürgen Thorwald que los conocimientos conjuntos proporcionados por los sistemas de identificación, la medicina legal, la toxicología forense y la balística permiten desenmascarar al delinquiente más sutil e ingenioso. Al carecer de esas técnicas. La policía recurre al fácil expediente de la tortura.

Al tratar de comprender esta situación, no puede dejarse de lado los bajos salarios de los agentes policiacos, que ante sus exiguos ingresos visualizan las prácticas de extorsión como complementos económicos, *modus vivendi* al que acuden como percepción adicional.

Y se cierra el círculo: para muchos policías torturar es parte de su trabajo; no sienten que, al hacerlo, estén realizando algo indebido, sino una práctica que está dentro de sus funciones no escritas ni reglamentadas. Ni sádicos ni trastornados, los policías que torturan están convencidos de que están llevando a cabo una de las actividades propias de su labor. Saben que en la mayoría de los casos, aunque se les pase la mano y lleguen incluso al homicidio, no tendrán castigo, porque sus jefes, por sentido de equipo, los defenderán o los encubrirán.

Ante toda esta situación: ¿Qué hacer? Hay mucho por hacer y hay que hacerlo ya. Existe voluntad de la sociedad y del gobierno por hacerlo.

En el ámbito jurídico ha venido consolidándose la propuesta de distinguidos juristas en el sentido de que es necesaria una reforma que abarque la Constitución, los códigos de procedimientos penales y la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura. En la jornada que hoy se inicia tendrá cabida la presentación de un libro que versa sobre los aspectos jurídicos y criminológicos de esa práctica y una mesa de trabajo sobre su marco jurídico. Es indispensable que, como se ha propuesto y en lo que se insistirá en esta jornada, se niegue valor probatorio a la declaración de un inculpado rendida ante toda autoridad policiaca y sin la presencia de su defensor. Sólo ante el Ministerio Público y ante la Autoridad Judicial ha de ser válida la declaración del inculpado y siempre en presencia del defensor.

En estos aspectos, por solicitud del C. Presidente de la República y por el clamor de la sociedad, esta Comisión Nacional está preparando un proyecto de reformas legales sobre esos puntos, mismo que esperamos poder entregar al Presidente de la República dentro de los próximos veinte días.

Es menester que se cumpla con el enunciado constitucional de que la policía judicial dependa del Ministerio Público, el cual debe responsabilizarse plenamente de las investigaciones tendientes a la persecución de los delitos.

La corrupción y la impunidad se pueden empezar a solucionar con medidas ejemplares: sanciones severas para quienes incurran en el delito de tortura y para quienes lo encubran. Algunas de las primeras recomendaciones de esta Comisión Nacional se refieren a ello. Nadie cree ya en las palabras sino en los hechos. Medidas ejemplares y más medidas ejemplares.

La falta de preparación policiaca ha de atenderse a nivel nacional. Se requiere un número adecuado de academias nacionales de policía —quizá tres o cuatro—. Los gobiernos de las entidades federativas, libremente, podrían firmar convenios de colaboración para que sus policías se capaciten en ellas.

Es recomendable que, a pesar de la situación económica por la que atraviesa el país, los agentes policiales perciban in-

**gresos decorosos. No puede ignorarse que la delicadísima tarea que realizan así lo exige y que lo que está en juego lo justifica.**

También hay que actuar en el terreno moral. Campañas contra la tortura, la discusión abierta del problema con la participación de los diversos sectores de la sociedad, son tareas ineludibles. A ello quiere contribuir la Comisión Nacional de Derechos Humanos al auspiciar esta jornada, cuyas conclusiones y recomendaciones examinaremos con el mayor cuidado. No a la impunidad. Nadie por encima de la Ley. No, mil veces no, a la tortura.

## ENTREGA DEL PRIMER INFORME SEMESTRAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS\*

Como ordenan el Decreto Presidencial por medio del cual se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos y su Reglamento Interno, he entregado a usted Señor Presidente el Primer Informe Semestral de Labores con sus nueve anexos. Son dos volúmenes con un total de 400 páginas impresas. Al terminar esta ceremonia, ejemplares de dicho informe serán puestos a disposición de los medios masivos de comunicación con el objeto de que, por su conducto, la sociedad civil conozca, analice y juzgue este Informe. Se presenta la situación que conocemos de los Derechos Humanos en México basados únicamente en las informaciones que poseemos: las quejas recibidas, los documentos y pruebas ofrecidos por los quejosos y las autoridades y los resultados de las investigaciones que se han practicado.

Al 3 de diciembre se habían recibido y registrado 1,343 quejas, de las cuales se han concluido 397. De 200 aún no es posible hacer la calificación si presuntamente hay violación de Derechos Humanos porque los documentos presentados son ininteligibles o extraordinariamente confusos; en estos casos a los quejosos ya se les han pedido las aclaraciones respectivas, 746 quejas se encuentran en proceso de investigación.

De las 397 quejas que se han concluido, se debe manifestar que 201 de ellas se terminaron sin necesidad de Recomendación porque durante el procedimiento se solucionó el proble-

---

\* Discurso pronunciado al rendir su Primer Informe como Presidente de la CNDH.  
*Gaceta, CNDH, núm. 5, diciembre de 1990.*

ma planteado por el quejoso a través de la labor de mediación que realizó la Comisión Nacional. En 146 casos la Comisión se declaró incompetente en acatamiento a su Reglamento Interno. Se expedieron 33 Recomendaciones, mismas que fueron dadas a conocer a la opinión pública y además se difundieron íntegramente en la *Gaceta* de la Comisión que se edita mensualmente.

De las 33 Recomendaciones hubo tres en las cuales la autoridad responsable manifestó que no las aceptaba. En otras tres se nos ha dicho que sí se aceptan pero aún no se tienen las pruebas de su ejecución y, por tanto, los expedientes no se han cerrado.

De todos estos aspectos se hace una relación precisa en el Informe y se desglosa toda ella en los anexos.

Importante es señalar que en estos seis meses se atendieron, además de todo lo ya expresado, a 548 personas a quienes se les brindó asesoría, orientación y ayuda legal.

En los volúmenes se especifican las autoridades que no han enviado sus informes, las autoridades que han sido señaladas como posibles violadoras de Derechos Humanos y el número de veces en que se ha hecho este señalamiento; así como los hechos violatorios más reiterados en las quejas.

La Comisión en cinco ocasiones expidió documentos de no responsabilidad a diversas autoridades porque después de la investigación realizada quedó claro que la queja presentada no tenía fundamento.

La actitud de las autoridades y de los servidores públicos respecto a esta Comisión Nacional, a sus actividades y a la solicitud de informes e inspecciones ha sido muy diversa, lo cual se confirma con la documentación que se expone en el Informe; aunque debe resaltarse que poco a poco, y cada día más, un mayor número de autoridades y servidores públicos están colaborando con esta Comisión Nacional.

En el Informe se rinde cuenta cabal no sólo de la resolución, trámite e investigación de queja por queja, sino también de los programas generales que se están realizando y cómo se ha avanzado en ellos; en algunos todavía se están dando los

**primeros pasos. Los programas generales de los que se informa son los siguientes:** de precedente; de cómputo; de propuestas para posibles reformas legislativas; de información en el libro de texto gratuito; sobre agravios a periodistas; sobre presuntos desaparecidos; contra la tortura; sobre el indulto; interinstitucional de beneficios anticipados; sobre el sistema penitenciario; de capacitación; de relaciones internacionales; de Derechos Humanos de trabajadores migratorios mexicanos; de relaciones con organismos nacionales; de estudios y proyectos; de eventos académicos; de documentación y biblioteca; de divulgación y de publicaciones.

Del Informe que esta Comisión Nacional presenta, con todos su datos y estadísticas basados en la información que tenemos, se deduce que México tiene problemas en el cabal cumplimiento de los Derechos Humanos, lo cual no se puede ni se quiere ocultar. Sin embargo, en este análisis hay que ser objetivos y junto a los problemas que tenemos, también deben resaltarse los aspectos positivos de su cumplimiento en la búsqueda de justicia, seguridad, dignidad y bienestar social. Si se reconocen los problemas, es porque existe voluntad política de resolverlos y se van a resolver. No hay la menor duda. No hacerlo así implicaría una colosal y absurda contradicción: sería un suicidio.

Debo manifestar que esta Comisión Nacional se ha sentido apoyada por grandes sectores de la sociedad y por usted, señor Presidente.

A nombre de la Comisión he entregado a usted un paquete en donde se contienen las publicaciones que se realizaron en este semestre. Para el próximo habrá más.

El pasado 6 de junio cuando usted instaló la Comisión, manifesté que la sociedad ya no cree en palabras sino únicamente en acciones y que esta Comisión desea ganarse la confianza de la sociedad con resultados y más resultados. De ellos se habla en este Informe.

Asimismo, hace seis meses, en esa misma ceremonia afirmé que la defensa de los Derechos Humanos va en serio, muy en serio. Si dichas afirmaciones fueron sólo palabras vanas o vacías

**o si han impregnado el sentido de nuestras acciones, también lo han de juzgar la sociedad y usted.**

En la protección y defensa de los Derechos Humanos, al comienzo del nuevo semestre, los miembros de la Comisión nos comprometemos a continuar trabajando con entusiasmo, devoción, y total entrega; a que proseguirán dándose resultados y más resultados. Mejores resultados. Resultados que tratarán de estar a la altura de este nuestro gran país.

## CONMEMORACIÓN DE LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS\*

En todo el mundo hoy se celebra el día internacional de los Derechos Humanos. Esto tiene un significado especial y hace resaltar que en nuestros días la protección y la defensa de ellos constituye una preocupación mundial. Existe una gran y poderosa corriente internacional en favor de la democracia y de los Derechos Humanos. En realidad, dichos términos se implican y es imposible separarlos. Un sistema democrático necesariamente tiene su base y fundamento en el respeto a los Derechos Humanos.

En mi opinión, cuando los historiadores de este convulso y paradójico siglo traten de encontrarle sus principales características, una de las más importantes será precisamente la internacionalización de los Derechos Humanos.

Recordemos algunos aspectos de esta internacionalización.

El desarrollo de las preocupaciones tocantes a los Derechos Humanos, desde la Segunda Guerra Mundial, se ha ido generando principalmente a partir de instrumentos internacionales, como Declaraciones y Convenciones, tributarios generalmente de los trabajos de las Organizaciones Internacionales.

Las disposiciones de las Carta de la ONU (Art. 1o., párrafo tercero; 55; 56 y 68) se encuentran en la base de toda la vasta actividad normativa de la Comisión de los Derechos Humanos y de la Asamblea General de Naciones Unidas. De entre los instrumentos de mayor trascendencia que pueden citarse como obra de estos órganos, se encuentran: la Declaración Universal

---

\* Discurso pronunciado en la ceremonia organizada por Amnistía Internacional, sección mexicana, el 10 de diciembre de 1990. *Gaceta*, CNDH, núm. 5, diciembre de 1990.

(1948); los Pactos sobre Derechos Humanos (1966); la Convención sobre la Eliminación de toda Forma de Discriminación Racial (1965); la Convención Contra la Tortura (1984), o la muy reciente Convención sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, aprobada por la Asamblea General en este último período de sesiones (1990).

La Declaración Universal que procede de una Resolución, y que sabemos que en sentido estricto no posee en sí misma un valor jurídico obligatorio, ha sido uno de los instrumentos más notables de contribución a la formación de normas consuetudinarias en el plano de los Derechos Humanos; es decir, normas que obligan a todos los Estados de la comunidad internacional, independientemente de que sean o no partes en determinado Tratado o Pacto internacional. Estoy pensando, por ejemplo, en la tipificación de delitos contra el genocidio, la esclavitud o la tortura.

Dentro de esta corriente internacional, en las últimas décadas, destaca la precisión y alcances de los derechos económicos, sociales y culturales que tienen como objetivo primordial el bienestar material y cultural de sus beneficiarios.

Su inclusión en la Declaración Universal y más tarde en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, constituyó otro parteaguas en relación con actividades y prácticas fuertemente enraizadas y universalmente aceptadas.

Los derechos económicos, sociales y culturales suelen confundirse en algunas ocasiones con los llamados “derechos colectivos”.

Sin embargo, hay que dejar en claro que los conceptos son diferentes y de hecho, tanto la Declaración como el Pacto Internacional, proclaman dichos derechos como auténticos derechos poseídos por los individuos en cuanto tales.

Así, se reconoce el derecho de laborar mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, fundando o afiliándose a sindicatos o federaciones si así lo decidiese, al igual que su derecho a la seguridad social, a la educación y a su participación en la vida cultural.

**El punto que debe quedar claro es que todos estos derechos pertenecen a los individuos y no a una colectividad y ciertamente menos al Estado.**

Ellos son tan importantes como los derechos civiles y políticos, aunque sin embargo, puedan en ocasiones, entrar en conflicto entre sí. Pero al igual que los derechos colectivos no tienen ninguna prioridad sobre los derechos individuales —excepto en circunstancias extraordinarias—, ninguno de los derechos económicos, sociales o culturales posee prerrogativa alguna sobre los derechos civiles y políticos. Uno de los retos que enfrenta toda democracia, es precisamente saber cómo resolver los conflictos que se suscitan entre estas dos clases de derechos, sin que se sacrifique, por ningún motivo, la libertad individual.

El “Derecho internacional de los Derechos Humanos”, cuyo propósito básico es el mejoramiento de las condiciones de la vida humana, ha ayudado en mucho a cambiar una estructura obsoleta del orden jurídico internacional, al reconocerle personalidad jurídica a hombres y mujeres en su individualidad.

Bien sabemos los abogados, que todo instrumento jurídico es por sí mismo insuficiente. Es por ello, por lo que debemos convencernos que a final de cuentas, la verdadera garantía, la verdadera tutela de los Derechos Humanos, está finalmente en la conciencia de los pueblos, en la conciencia de los hombres, y en el actuar de todos y cada uno de nosotros.

La internacionalización de los Derechos Humanos posee un aspecto relevante en su regionalización. Así, los países americanos, en 1948, como todos sabemos, expidieron la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en 1969 acordaron la Convención Interamericana de Derechos Humanos que creó la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual posee jurisdicción contenciosa y consultiva, respecto de esta materia. Diez años antes se había creado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para promover su respeto en el continente americano.

En Europa, en 1950, se expidió la Convención Europea de Derechos Humanos, la cual ha sido enriquecida con cinco pro-

toclos que adicionan derechos a la Convención y fortalecen las funciones de la Corte. Dicha Convención creó la Comisión Europea de Derechos Humanos y la mencionada Corte de Derechos Humanos.

La defensa de los Derechos Humanos hoy en día se especializa, como acontece respecto a la de los refugiados y a la de las minorías étnicas. Otra característica especial y trascendente de los Derechos Humanos en nuestros días es que su protección preocupa no sólo a los países y organismos internacionales, sino a múltiples organizaciones no gubernamentales tanto nacionales como internacionales. Entre estas últimas destaca Amnistía Internacional, la cual durante estos años ha desarrollado una labor magnífica y amplia. Se ha ganado el respeto internacional por su seriedad y objetividad. Qué bueno que existe. Qué bueno que trabaja con toda libertad y bajo normas que garantizan la calidad de su actuación.

Agradezco que esta emérita institución me haya invitado a dirigirles unas palabras en este día tan significativo, en este día que nos hace renovar nuestra fe y emoción en la causa de los Derechos Humanos. Quienes estamos, en una forma u otra, involucrados en esta causa, la sentimos y en ella creemos profundamente. Su columna vertebral es la idea misma de la cultura occidental; la dignidad humana. Sin Derechos Humanos no se puede existir. Sin Derechos Humanos la vida misma pierde todo sentido.

## SESQUICENTENARIO DE LA CREACIÓN DEL JUICIO DE AMPARO\*

Hoy celebramos los primeros ciento cincuenta años de nuestro Juicio de Amparo. Su historia está estrechamente ligada a la evolución histórico-política de México. Sus vicisitudes y sus luchas, así como sus triunfos, son también los de México. Ciento cincuenta años de proteger al pueblo de esta gran nación. Ciento cincuenta años de esfuerzos ininterrumpidos por tratar de alcanzar la justicia e irla perfeccionando.

El mundo ha conocido en los dos últimos siglos multitud de Constituciones. Documentos que establecen primordialmente una forma y un sistema de gobierno, los órganos de éste, sus limitaciones, lo que los órganos del poder necesariamente deben respetar; es decir, los Derechos Humanos. Esas normas continuarán precisándose y mejorándose, pero mayormente hay consenso de que, aun cuando no son lo ideal ni lo perfecto, sí son la mejor forma de gobierno que la humanidad conoce y ha logrado: el conjunto de instituciones e ideas que configuran la democracia occidental, y que se han ido forjando a través de la historia y de la lucha del hombre para conseguir su libertad y encontrar mecanismos para que, a pesar de la existencia de un gobierno que es indispensable en la vida social, el hombre siga siendo libre y cultive esa libertad individual en beneficio de la sociedad.

Hoy, en muchos países, los pensamientos anteriores no están a discusión; lo que preocupa, lo que angustia, es que las normas constitucionales realmente se cumplan y, si son viola-

---

\* Discurso pronunciado en la Residencia Oficial de Los Pinos, el 5 de abril de 1991.  
*Gaceta*, CNDH, núm. 10, mayo de 1991.

das, que existan los recursos y las garantías procedimentales para que puedan ser resarcidas. Esta preocupación ya existía en Grecia, y allí funcionaron recursos constitucionales; pero fue durante las últimas cinco décadas y principalmente en las tres más recientes cuando el problema de la Justicia Constitucional se fortalece y se coloca como uno de los tres grandes temas del constitucionalismo y de la democracia. Lo anterior se comprueba con examinar qué viene aconteciendo en América Latina y en Europa Oriental en los tres últimos años.

La Constitución Mexicana de 1917, nuestra querida y admirada Ley Fundamental, configura su Justicia Constitucional con seis garantías procedimentales; pero de ellas la protección real de los mexicanos se realiza en más de un noventa por ciento por medio del Juicio de Amparo. Nuestra realidad, la sensibilidad de nuestros juristas y el anhelo de justicia de nuestra sociedad hicieron evolucionar al Juicio de Amparo para que abarcara la protección de todos los derechos constitucionales, incluidos los Derechos Humanos. En México, el Juicio de Amparo equivale a varios y diversos recursos de otras legislaciones.

Lo más importante del Juicio de Amparo en México es que realmente funciona y ampara. Lo anterior no lo digo yo ni lo dicen únicamente los juristas mexicanos. Lo reconocen los abogados extranjeros. En este momento quiero recordar al distinguido constitucionalista norteamericano Carl E. Schawrz, quien vino a vivir una temporada a México sólo con la finalidad de estudiar cómo opera realmente el Poder Judicial Federal mexicano, comparado con su homólogo de Estados Unidos de Norteamérica. Su conclusión, basada en cuadros estadísticos, fue que la eficacia e independencia de ambos poderes judiciales es muy similar y, desde luego, esto lo sabe el pueblo de México y conoce que así es: el Juicio de Amparo realmente funciona y es nuestro mejor escudo frente a la arbitrariedad. Lo anterior no son palabras fáciles, sino hechos y más hechos. Claro que conozco de injusticias en sentencias de Amparo, pero también estoy percatado de que son la excepción. Claro que el Juicio de Amparo no es perfecto y es perfectible, pero funciona, y funciona

bien. En mi opinión, en un futuro próximo deberán revisarse algunos de sus aspectos, para despojarlo de las excesivas formalidades jurídicas con las cuales se le ha recargado. Conste, digo excesivas, porque, como todo recurso y juicio, necesita de formalidades jurídicas, pero únicamente de las necesarias que estén al servicio de la justicia, por y para la justicia y únicamente con la finalidad de poder alcanzar ésta. El Juicio de Amparo nació persiguiendo, entre sus grandes finalidades, el aseguramiento real de la vigencia de los Derechos Humanos en México. Así continúa y así continuará.

Hoy, a ciento cincuenta años de su nacimiento, cuando todavía permea y vigoriza todo el Estado de Derecho en nuestro país, el contenido de la Justicia Constitucional Mexicana se enriquece con otra Institución, muy joven, muy nueva y a la cual le espera, no tengo ninguna duda, un gran desarrollo jurídico, tal y como sucedió con el Juicio de Amparo; me refiero al nacimiento del *Ombudsman* de ámbito nacional, que hace diez meses creó el Presidente Carlos Salinas de Gortari en la figura de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La Comisión nació para enriquecer el marco jurídico mexicano, jamás para desquiciarlo. Por eso es un *Ombudsman* y por eso sus conclusiones se plasman en Recomendaciones. La Comisión no compite ni usurpa funciones del Juicio de Amparo, sino lo respeta profundamente y viene a auxiliarlo, junto con las otras garantías constitucionales de carácter procesal, en una misma y única finalidad, pero inmensa y hermosa: que cada día se protejan y defiendan mejor nuestros Derechos Humanos, lo cual es el alma y el corazón del fortalecimiento del Estado de Derecho.

Muchos de los procedimientos y los términos que utiliza la Comisión Nacional se inspiran en nuestro Juicio de Amparo, el cual tuvo origen en ideas universales que México moldeó a su realidad y el cual ha evolucionado para proteger y transformar esa propia realidad. En esto, la Comisión Nacional se parece al nacimiento del Amparo. Se inspira en ideas y corrientes universales: las del *Ombudsman*, pero de acuerdo

con nuestra realidad y con los pies en la tierra. Evolucionará también de acuerdo con nuestra realidad y nuestros ideales. No hay marcos jurídicos inmutables, menos tratándose de una institución tan joven.

En múltiples ocasiones me maravillo de la sabiduría de la sociedad mexicana, creo que se debe a esa conjunción de lo occidental y de lo indígena, a siglos y siglos de satisfacciones y de sufrimientos. Hoy, a la distancia de diez meses, me percato que la sociedad mexicana confía en la Comisión Nacional mucho más de lo que la acreditan los hechos realizados en este período. Aún falta mucho camino por recorrer y muchas cosas por mejorar, que serán responsabilidad de todos los mexicanos que creen en esta majestuosa causa. La mayor de todas: la lucha por la dignidad humana y por alcanzar la justicia. Pero la sociedad intuye que se trata de algo importante. Intuye y comprende a la figura del *Ombudsman* y empieza a aceptarla, incluso hasta ese nombre extranjero, difícil de pronunciar, pero que hoy es parte del vocabulario universal, como lo es, por ejemplo, el de *hábeas corpus*.

En la Comisión Nacional estamos inconformes con lo alcanzado en estos meses, pero los logros que se han conseguido, con toda su modestia, son algo, y algo ya representan, y se deben al apoyo de la sociedad y de su creador: el Presidente de la República.

Termino este mensaje con un deseo que expreso con fervor: Que la fortaleza y vigor de este sesquicentenario Juicio de Amparo, de este tan nuestro y universal Juicio de Amparo, ayude a la Comisión Nacional de Derechos Humanos a transitar los primeros tiempos de su existencia, para que ellos juntos alcancen, en forma por demás satisfactoria, lo que realmente importa a todos los mexicanos, y de lo cual existe un clamor nacional: justicia, justicia y justicia. Justicia más rápida. Justicia que sea realmente justicia. Justicia que dignifique. Mejor justicia. La justicia que merece el pueblo de México.

## **ENTREGA DEL SEGUNDO INFORME SEMESTRAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS\***

Entrego a usted, señor Presidente, el segundo Informe Semestral de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con todos sus anexos. Son dos volúmenes de 892 páginas impresas, mismas que serán ampliamente difundidos para que la sociedad mexicana los conozca.

Durante este segundo semestre se presentaron 1,913 quejas nuevas. Se expedieron 51 Recomendaciones y 24 Documentos de No Responsabilidad a diversas autoridades que fueron señaladas como presuntas responsables de violación de Derechos Humanos y después de la investigación realizada se determinó que esas quejas eran infundadas. Se concluyeron 993 expedientes sin necesidad de Recomendación; 306 a través del procedimiento de amigable composición que incluye la solución a la queja durante su tramitación o por orientación al quejoso.

A 317 personas que acudieron a sus oficinas se les prestó orientación jurídica sobre la forma de solucionar sus problemas particulares.

Las tres autoridades que con mayor celeridad presentaron sus informes fueron: el H. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el Gobierno de Chiapas y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, y en este aspecto las tres autoridades más incumplidas fueron: la Dirección del Centro de Readaptación Social de Reynosa, Tamaulipas, la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tamaulipas y la Procuraduría General de Justicia del Estado de Durango.

---

\* Discurso pronunciado al rendir su Segundo Informe como Presidente de la CNDH.  
*Gaceta*, CNDH, núm. 11, junio de 1990.

**En el Informe, con detalle, se especifican todas las actividades realizadas durante el semestre y las cifras que se proporcionan tienen su sustento en 16 anexos.**

En virtud de que hoy se cumple un año de la creación de esta Comisión Nacional, en el Programa de Quejas se dan algunos datos anualizados, de los cuales resalto que durante el año se presentaron 3,256 quejas de las cuales se concluyeron 1,433; 1,493 se encuentran en trámite y 330 están pendientes de calificación.

En total se expedieron 88 Recomendaciones, algunas dirigidas a más de una autoridad. De ellas, 36 se aceptaron y hay pruebas de su total cumplimiento; 5 fueron no aceptadas; 25 fueron aceptadas y hay pruebas de su cumplimiento parcial; 9 fueron aceptadas pero no hay pruebas de su cumplimiento; 4 no fueron contestadas lo que equivale a su no aceptación, y 9 están en tiempo para ser contestadas.

Las autoridades que no aceptaron las Recomendaciones fueron: la Procuraduría General de la República en dos ocasiones. En una, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Gobierno del Estado de Puebla.

Las autoridades que no respondieron a las Recomendaciones, lo que equivale a su no aceptación, fueron: el Gobierno del Estado de Tamaulipas en tres ocasiones y en una el Juez Mixto de Primera Instancia en Pochutla, Oaxaca.

Para que la sociedad mexicana pueda valorar el número de quejas recibidas, en un año respecto a otros países, menciono las cifras de quejas recibidas, en un promedio anual: en España, 21,000; en Australia, 15,000; en Francia, 6,000; en Gran Bretaña, 4,000; en Suecia, 3,500; en Portugal, 2,200; en Dinamarca, 1,700.

La Comisión Nacional se declaró incompetente en el 17.7% de las quejas recibidas. Este porcentaje es de 88% en Suecia, 85% en Dinamarca, 78% en Gran Bretaña, 62% en Francia, 36% en Australia y 24% en Portugal. Desde luego, para una correcta valoración de los números hay que tomar en cuenta otros elementos que se mencionan en el informe.

Entre algunas de las actividades más sobresalientes de varios programas generales se encuentran: la investigación en la zona "Mixe Alta" dentro del programa de Asuntos Indígenas; la aparición, vivos y sanos de otros nueve presuntos desaparecidos; siete Recomendaciones en el programa de agravios a Periodistas; visitas y diagnósticos de penales extraordinariamente vulnerables lo que está permitiendo que, en coordinación con la Secretaría de Gobernación, se estén diseñando estrategias para superar este viejo problema, de frente y con decisión; 530 pre-liberaciones dentro del Programa Nacional de Solidaridad Penitenciaria, donde esta Comisión Nacional interviene en el grupo interinstitucional; la instrumentación, en colaboración con la mencionada Secretaría de Gobernación, de la cuarta etapa de la amnistía y el indulto del actual Gobierno de la República; los primeros resultados del programa sobre la violación de Derechos Humanos de los trabajadores migratorios; múltiples cursos de capacitación; innumerables eventos de divulgación, educación y cultura de los Derechos Humanos, incluidas las publicaciones.

La Comisión Nacional continuó demostrando su carácter apolítico y apartidista. Ha sido sumamente satisfactorio comprobar que los partidos políticos y la gran mayoría de los organismos no gubernamentales pro-Derechos Humanos han respetado y comprendido que la Comisión Nacional no puede intervenir en las disputas políticas del país porque entonces se lesionaría su autoridad moral y, en consecuencia, se destruiría.

La actuación de la Comisión Nacional es de carácter humanitario y jurídico, no político. No fue difícil rechazar los pocos intentos que hubo para politizar a la Comisión Nacional.

Asimismo, se ha comprendido y se ha respetado, por regla general, el carácter imparcial y de impulsor de la justicia de la Comisión Nacional. Sin embargo, no puede negarse que sí se le ha tratado, por excepción, de presionar como ha sido con el caso de una huelga de hambre en un reclusorio del país. Para la Comisión Nacional sólo hay una verdad: la que se deriva del expediente y de la valoración de las pruebas. Esa verdad jamás la matizará o modificará por presiones que se le quieran hacer,

vengan de donde vengan. Cuando la Comisión Nacional no está segura de sus pruebas, continúa investigando y cuando ya lo está, actúa de inmediato. Luego, la Comisión Nacional como *Ombudsman* no negocia. La verdad no se negocia. Quien desea negociar con la Comisión Nacional no entiende su naturaleza y no tiene por ella el más mínimo respeto.

La situación de los Derechos Humanos que la Comisión Nacional conoce es la que se deriva de los expedientes que estudia e investiga. Esa situación se expone en los informes y sus anexos. Toda esa información la hace pública. Para la Comisión Nacional no hay secretos. La Comisión Nacional reconoce los aspectos positivos respecto al cumplimiento de los Derechos Humanos que hay en el país; respecto a los problemas relacionados con ellos, los expone claramente con el ánimo de ayudar a resolverlos.

No puede negarse que aún existen autoridades insuficientemente comprensivas a la causa de los Derechos Humanos. En este informe con gran claridad se les identifica. Desde quienes no presentan los informes que se les solicitan, hasta quienes no contestan las Recomendaciones y quienes desconocen la naturaleza del *Ombudsman*, como sucede con algunos jueces que alegan que por no ser la Comisión parte en el juicio, no se le entregan copias de los documentos que solicita. Sin embargo, cada día más, es mayor el número de autoridades que auxilian a la Comisión Nacional; más informes están llegando dentro de los términos reglamentarios, más quejas se solucionan a través de la amigable composición, más Recomendaciones se aceptan con celeridad. En esta forma, la actitud de las autoridades incumplidas y morosas, resalta aún más.

La independencia de la Comisión Nacional es una realidad y lo es respecto al gobierno federal y a los gobiernos de las entidades federativas, de los partidos políticos, de las organizaciones sociales y de las propias organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos.

Se continuará trabajando con todo entusiasmo e intensidad.

La Comisión Nacional es como un joven que puede cargar una piedra de 100 kilos y algunos sectores han pretendido que

cargue una de mil. El esfuerzo consistirá en tratar de cargar la piedra más pesada que nuestras fuerzas físicas y mentales permitan.

Tengo una solicitud que hacer a la sociedad mexicana: que trate de estar mejor informada de las labores de la Comisión Nacional, que lea nuestros textos, que los analice, los valore y los critique. La Comisión Nacional ha diseñado acciones para difundir lo que realiza y que llegue esta información a toda la sociedad, aunque admito que aún no se logra plenamente tal objetivo.

La sociedad y usted, C. Presidente de la República, creador de esta Comisión Nacional, nos han acompañado y apoyado decididamente durante estos meses. Muchas, pero muchas gracias. Hoy les entregamos este Segundo Informe con los resultados obtenidos. Corresponde a ustedes, analizarlo y evaluarlo.

Expreso mi más sincero agradecimiento a los distinguidos miembros que integran el Consejo de la Comisión por todo el tiempo, entrega y talento que le dedican a la misma en ese cargo de carácter honorífico.

Resalto la extraordinaria labor realizada por el equipo de la Visitaduría de esta Comisión, encabezado por el Visitador General. Su profesionalismo, organización, responsabilidad y entrega apasionada al trabajo, hizo posible muchos de los resultados de los cuales se da cuenta en el presente Informe.

No tengo ninguna duda de que la Comisión Nacional ya echó raíces profundas en el pueblo mexicano. Llegó para arraigarse. Llegó para auxiliar a que nuestro Estado de Derecho se perfeccione y a que exista una mejor impartición de Justicia. En la prolongada y áspera lucha del pueblo mexicano por alcanzar la Justicia, la Justicia real y auténtica, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, tiene ya y lo tendrá más, un lugar destacado en esta causa que es una de las mejores y máspreciadas para nuestra sociedad.

## LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO: JORNADA DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR\*

Comienzo estas breves palabras con varios agradecimientos. Primero, en forma muy especial a la prestigiada Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior por haber aceptado copatrocinar con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, esta Jornada sobre los Derechos Humanos en México. Segundo, que nos acompañe en esta inauguración y sea testigo de honor de la firma del convenio entre ANUIES y la CNDH, el señor Secretario de Educación Pública, Lic. Manuel Bartlett Díaz. Tercero, la presencia de los rectores y los directores de universidades e institutos de educación superior de todas las latitudes del país. Cuarto, la participación de distinguidos especialistas en las conferencias y en la mesa redonda.

Para la Comisión Nacional de Derechos Humanos esta Jornada es muy importante por diversas causas. Con ella concluimos las actividades del segundo semestre de su existencia. En unos días más, informaremos públicamente a la sociedad y al señor Presidente de la República sobre los resultados obtenidos en estos últimos seis meses de labores.

La Comisión Nacional tiene entre sus programas promover la divulgación, educación y cultura de los Derechos Humanos. Este es un campo muy grande y donde afortunadamente muchas instituciones están laborando y bien en nuestro país. La Comisión Nacional viene a unir sus esfuerzos a aquéllas. En esta amplia área, las universidades e institutos de educación supe-

---

\* Discurso pronunciado durante la ceremonia de inauguración del Simposio Organizado por la CNDH y la ANUIES, el 31 de mayo de 1991, *Gaceta*, CNDH, núm. 14, junio de 1991.

rior han venido trabajando con ahínco y tesón. Son precisamente estas hermosas instituciones quienes pueden impulsar en forma destacada la educación y la cultura de los Derechos Humanos. Siempre lo han hecho: en la docencia, la investigación, y la difusión de la cultura. Muchos de los que trabajamos en la Comisión Nacional somos universitarios, varios son actualmente funcionarios, muchos son profesores e investigadores. Muchos hemos aprendido todo lo que sabemos en esas casas de cultura. Por todo ello, este evento, y no son simples palabras, sino hechos y emociones, tiene un significado muy especial para la Comisión Nacional y para quienes trabajamos en ella.

La educación superior y sus instituciones, son una de las obras más acabadas de la mente y de la voluntad del ser humano, y el que ellas estén cada día más comprometidas con una de las grandes causas en favor de la dignidad humana, no puede tener otra consecuencia que resultados muy positivos para los habitantes del país. Así, señores rectores y señores directores, muchas, pero muchas gracias por su presencia y su ánimo de participar en esta Jornada, de la cual estoy seguro saldremos fortalecidos en nuestra convicción, la de todos nosotros, de luchar por una mejor protección y defensa de los Derechos Humanos.

Entre los actos que más nos satisfacen de los últimos meses se encuentran la firma de los convenios de colaboración con las Universidades Nacional Autónoma de México y la Autónoma de Sinaloa, así como la aparición de un buen estudio comparado sobre el *Ombudsman* que se coeditó con la Facultad de Derecho de la UNAM.

La idea vertebral de esta Jornada consiste en escuchar e intercambiar experiencias, conocer qué están haciendo muchas instituciones de educación superior en el campo de los Derechos Humanos, escuchar pensamientos que produzcan acciones, un acercamiento al conocimiento de qué es un *Ombudsman*, en fin, un evento académico que delinee las perspectivas de colaboración entre nosotros y refuerce las que hoy ya existen que son de por sí importantes. En otras palabras: esencial ha sido y es

**el papel de las instituciones de educación superior en la difusión, la educación y la cultura de los Derechos Humanos. Qué bueno, pero aún puede ser más vigorosa. Ello todavía será mejor.**

La preocupación expuesta en estos párrafos, da un gran salto para ubicarse también en el nivel de primaria. Con la Secretaría de Educación Pública se está estudiando la posibilidad de reforzar y sistematizar los conocimientos que sobre Derechos Humanos contienen los libros de texto gratuito. En este proyecto se trabaja conjuntamente y con convicción.

Así, de la primaria a la educación superior en nuestro país, corren aires claros de que es necesario incrementar la educación, la cultura y la divulgación de los Derechos Humanos. Esta es una decisión de la sociedad, la cual exige, participa y contribuye. Las universidades e institutos de educación superior se están sumando a esta gran causa y cruzada. La presencia de ustedes hoy y aquí es prueba irrefutable de ello. La sociedad ha apostado por un México más civilizado, lo que incluye la lucha por los Derechos Humanos que en nuestro país ha sido y es medio, instrumento, finalidad y meta. Así ha sido y así continuará siendo.

## LOS ABOGADOS MEXICANOS Y EL OMBUDSMAN\*

Me es muy grato asistir a los trabajos del primer simposio “Los Abogados Mexicanos y el *Ombudsman*”, que conjuntamente promueve la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Gobierno del Estado de Nuevo León y las facultades de derecho de esta entidad federativa.

Con eventos de esta naturaleza se pretende contribuir a lograr la plena efectividad de los derechos reconocidos en nuestra Constitución y leyes e impulsar el desarrollo de otros derechos que nuestra evolución social, económica y cultural demanda. En esta tarea se requiere del esfuerzo compartido de todos los sectores sociales y, fundamentalmente, de la labor de los abogados mexicanos, como difusores y defensores de los Derechos Humanos y como promotores de la justicia.

Al realizar este tipo de eventos se pretende un cambio de actitud del individuo, para que alcance la íntima convicción de que la defensa de los Derechos Humanos es el fundamento y la finalidad de la vida individual y social. Las instituciones que han convocado a este foro, lo han hecho conscientes de que la figura del *Ombudsman* no viene a sustituir de ninguna manera y por ningún motivo al Poder Judicial, al juicio de amparo, ni a los abogados encargados de hacer valer el derecho por otros medios.

La defensa y promoción de los derechos inherentes de la persona humana corresponde de manera primordial a los jueces y tribunales. La Comisión Nacional nació para enriquecer y

---

\* Palabras de inauguración del simposio del mismo nombre, organizado por la CNDH y el gobierno del Estado de Nuevo León y que tuvo lugar los días 20 y 21 de junio de 1991 en la ciudad de Monterrey, N. L. *Gaceta*, CNDH, núm. 12, julio de 1992.

completar el marco jurídico mexicano, no para desquiciarlo. No compite ni usurpa funciones de ninguna institución jurídica; su única finalidad es colaborar para que cada día se protejan y defiendan mejor nuestros Derechos Humanos.

La Comisión Nacional está inspirada en ideas y corrientes universales: la del *Ombudsman*, pero de acuerdo con nuestra realidad y nuestros ideales. Viene a dar respuesta a aquellas situaciones en las que la acción de los procedimientos formales no protege con prontitud y suficiencia al individuo.

En razón de lo anterior se incluyeron en la temática de este evento sobre el *Ombudsman* y sus perspectivas en México, los límites que éste tiene ante el Poder Judicial, las garantías individuales y el juicio de amparo, habiéndose invitado a participar como exponentes a distinguidos miembros del Poder Judicial, de la Academia y de la práctica jurídica, a quienes agradecemos mucho su aceptación y que nos acompañen en este evento.

En días pasados rendí ante el C. Presidente de la República y ante la sociedad, simbolizada en la presencia de los medios de comunicación masiva y de los organismos no gubernamentales pro-defensa de los Derechos Humanos, el Segundo Informe Semestral de Labores de la Comisión Nacional. En él reiteré una promesa e hice una petición que ahora formulo nuevamente ante ustedes. La promesa: se continuará trabajando con todo entusiasmo e intensidad. La solicitud: que la sociedad trate de estar mejor informada de las labores de la Comisión Nacional, que lea nuestros textos, que los analice, los valore y los critique.

Quiero decírles que los miembros de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que asistimos a este evento, hemos venido a escucharles. Queremos continuar nuestra labor, nutriéndonos del pensamiento y de la experiencia de quienes están en las trincheras de la justicia, y por eso les solicito que se hable con toda claridad y con toda verdad.

Este foro no constituye un evento aislado; forma parte de un programa amplio de relaciones y de intercambio de opiniones con la sociedad civil, y especialmente con los abogados de

México. Desde meses atrás se han venido firmando convenios de colaboración con diversas barras, colegios y federaciones de abogados de la República Mexicana. Para ello no hemos seguido otro criterio que el de buscar aquellas asociaciones profesionales que coinciden en unir esfuerzos con esta Comisión Nacional para el fortalecimiento del Estado de Derecho y la mejor defensa y protección de los Derechos Humanos.

Con este criterio seguiremos firmando más convenios y, sobre todo, estableceremos conjuntamente acciones concretas para lograr resultados en esta hermosa tarea.

Termino estas palabras deseando que este simposio sea un verdadero éxito y que rinda frutos positivos, para que instituciones tan novedosas en nuestro sistema jurídico mexicano, como lo son las Comisiones o Procuradurías Locales y esta Comisión Nacional de Derechos Humanos, tengan un gran desarrollo jurídico para lograr, todos juntos, una mejor impartición de la justicia. La justicia a que tienen derecho y la cual merecen todos los mexicanos.

## PRESENTACIÓN DE LOS ANTEPROYECTOS DE REFORMAS LEGISLATIVAS\*

I. El 7 de junio de este año, la Comisión Nacional de Derechos Humanos hizo público su programa de trabajo para el tercer semestre de actividades —junio-diciembre de 1991—, programa al que se le dio amplia difusión y que fue publicado en su *Gaceta* del propio mes de junio, donde se incluyó en el punto doce el capítulo relativo a estudios legislativos. Sobre este particular, todo el país conoce que la Comisión Nacional ha venido laborando, y le es extraordinariamente grato entregar a usted, Sr. Presidente, el día de hoy, diversos anteproyectos legislativos en los cuales han colaborado muy distinguidos juristas mexicanos, muchos de los cuales nos acompañan en esta ceremonia, y a quienes expreso el agradecimiento de la Comisión Nacional.

Los anteproyectos que le entrego son los siguientes: una nueva Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura, reglamentaria de los artículos 20 y 22 constitucionales; Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; reformas al Código Penal Federal; reformas a los Códigos de Procedimientos Penales, tanto federal como del Distrito Federal, y reformas a la Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores en el Distrito Federal.

II. Los aspectos más sobresalientes del anteproyecto de la nueva Ley sobre la Tortura, son:

1. Se le incorporan las recientes reformas a los códigos procesales, en virtud de las cuales la confesión sólo es válida si se

---

\* Discurso pronunciado en la ceremonia que tuvo lugar en la Residencia Oficial de Los Pinos. *Gaceta*, CNDH, núm. 16, noviembre de 1991.

**rinde ante el Ministerio Público o el juez y en presencia del defensor o una persona de confianza del declarante y, en su caso, de un traductor.**

**2. Se consagra el principio de la invalidez de las pruebas obtenidas por medios ilícitos.**

**3. Se ajusta la punibilidad a la gravedad de la conducta delictiva. La actualmente prevista es muy baja y alienta la impunidad.**

**4. Se establecen criterios para el pago de la reparación del daño, y se fija la obligación solidaria de las autoridades gubernamentales.**

**III. Los aspectos más sobresalientes del anteproyecto de Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, son:**

**1. Se le establece como organismo público descentralizado, de carácter autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios.**

**2. Se establece la participación del Senado de la República en el nombramiento de los principales servidores públicos y de los consejeros de la Comisión Nacional.**

**3. Se diseñan diversas garantías para la autonomía del trabajo de los principales servidores públicos de la Comisión Nacional.**

**4. Se precisan todos los aspectos de los procedimientos que se deben llevar a cabo, bajo los principios de inmediatez e informalidad.**

**5. Se le dota de atribuciones en todo lo relativo a esos procedimientos, para que pueda realmente cumplir con sus funciones.**

**IV. Los aspectos más sobresalientes del 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, son:**

**1. Se considera que, del universo de las conductas antisociales, sólo deben sancionarse penalmente aquellas que realmente**

**son graves, y que el derecho penal debe ser empleado como último recurso ahí donde no basten las normas del derecho civil o las del administrativo. Estas ideas inspiran la redacción de nuevos artículos o partes de ellos.**

**2. Se despenalizan algunas conductas actualmente sancionadas con pena de prisión las cuales, dada su escasa gravedad y la circunstancia de que no lesionan ningún bien jurídico de importancia, nunca debieron considerarse delictivas, sino como faltas administrativas, tales como las figuras de vagancia y malvivencia y las violaciones a los reglamentos de tránsito.**

**3. Se propone que algunos delitos, que actualmente se persiguen de oficio, pasen a ser de querella necesaria, a fin de que proceda el perdón del ofendido. Se trata de hipótesis en las que el afán comunitario de justicia no implica la exigencia de prisión, siempre y cuando se repare el daño satisfactoriamente. Es el caso 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—. Esta propuesta significa el reconocimiento de que los hombres pueden llegar, tratándose de ciertos bienes, a razonables fórmulas de solución particular, que logren el doble objetivo de que se repare el daño causado y de que no tenga que acudirse a la retribución punitiva.**

**4. Se aumentan —en 35— los casos en que el juez puede optar por una sanción no privativa de libertad.**

**5. Se fija, como criterio que ha de seguir el juez para imponer la pena de prisión, que ello sea ineludible a los fines de justicia, prevención general y prevención especial.**

**6. Se incrementan las hipótesis en las cuales, por motivos humanitarios, el juez puede 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 agregan los de senilidad y precario estado de salud.**

**7. Las anteriores reformas se inspiran en los planteamientos de la doctrina penal contemporánea, de que la pena privativa**

de libertad debe ser para quienes realmente la merezcan, que para diversos delitos leves y cuyos autores no presentan peligrosidad social alguna o de escasa importancia, las sanciones a los ilícitos cometidos deben ser penas diferentes a la privación de la libertad.

En estos aspectos la Comisión Nacional ha sido muy cuidadosa y escrupulosa: ninguna de las reformas que propone, implica algún peligro para la sociedad; al contrario, persigue una sociedad más justa, donde la pena sea proporcional al delito cometido, pero que ninguna persona sea privada de su libertad si no se ha hecho, con sus infracciones, acreedora a ello.

V. Los aspectos más sobresalientes del anteproyecto de reformas a los códigos federal de procedimientos penales y al del Distrito Federal, son:

1. Se introducen nuevas modalidades de garantías para el otorgamiento de la libertad provisional: el pago diferido de la caución, a plazos, o mediante prenda o hipoteca.

2. Se incrementa el ámbito de posibilidades de libertad provisional bajo protesta.

Con esos artículos se combatirá una injusticia social, a saber: que de las personas inculpadas por el mismo delito unas permanezcan en prisión porque no pueden pagar la garantía económica, y otras fuera de ella porque sí pueden hacerlo.

La Comisión Nacional toma en cuenta el grave problema que significa el hecho de que las dos terceras partes de los internos no son aún sentenciados y considera, además, que la prisión preventiva debe reservarse a los inculpados por delitos que atacan gravemente a los bienes jurídicos más importantes. De no tratarse de estos casos, la prisión preventiva es injusta —pues se sufre sin previa condena judicial— y claramente es, en esos casos, innecesaria.

VI. En cuanto a los aspectos más sobresalientes del anteproyecto de reforma a la Ley que crea los Consejos Tutelares para

**Menores Infractores en el Distrito Federal, se debe tener presente que la actual Ley consagra un sistema de excepción incompatible con las garantías constitucionales de seguridad jurídica y con la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, porque:**

- a) Establece medidas cuya imposición no requiere de la realización previa de una conducta prohibida jurídicamente;**
- b) Las medidas son indeterminadas, tanto porque no están previstas en texto legislativo alguno como porque no tienen una duración limitada;**
- c) La imposición de dichas medidas no exige un procedimiento que cumpla con las formalidades esenciales de un juicio penal.**

**La Comisión Nacional considera inadmisible que se prive a los menores de garantías en aras de su supuesta protección y readaptación. Por ello es que propone:**

- 1. Se introduzca un sistema totalmente apegado a los principios de legalidad y de proporcionalidad, para que la imposición de medidas coactivas sólo proceda para las conductas prohibidas explícitamente, y la intensidad y duración de las mismas guarde relación específica con la gravedad de la conducta sancionada.**
- 2. Se limite la posibilidad de privación de libertad a los menores únicamente a aquellos supuestos de conductas antisociales de extrema gravedad.**
- 3. Se consagre la totalidad de las garantías y las formalidades esenciales a un procedimiento penal democrático, como son, entre otros: los derechos a defenderse, a proponer pruebas con toda libertad y a interponer recursos.**

**Señor Presidente:**

**Todas las propuestas anteriores persiguen una sola finalidad: una mejor protección y defensa de los Derechos Humanos. Los cambios legales no modifican la realidad de la noche a**

la mañana, pero sí son un instrumento muy útil para el cambio social y el de las mentalidades. Creemos en el valor del Derecho, el que realmente tiene, y no como una panacea que todo remedia. La lucha por los Derechos Humanos tiene múltiples facetas y hay que atacar todas, absolutamente todas, si se quiere realmente triunfar, pero la jurídica es, sin lugar a dudas, muy importante; por ello es que esta Comisión Nacional se ha abocado desde su creación a formular propuestas legislativas, y desde el mes de junio de este año, como es del dominio público, a preparar, discutir y afinar los anteproyectos que hoy ponemos a su consideración.

Estos anteproyectos están dentro del espíritu con que ha venido laborando la Comisión Nacional: mucha, pero mucha información a la sociedad mexicana. Pocas palabras y resultados y más resultados. Hoy, la Comisión Nacional le entrega los resultados de su programa de estudios legislativos del presente semestre.

## **INTRODUCCIÓN AL *INFORME SOBRE LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS MEXICANOS EN SU TRÁNSITO HACIA LA FRONTERA NORTE, AL CRUZARLA Y AL INTERNARSE EN LA FRANJA FRONTERIZA SUR NORTEAMERICANA*\***

La Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene conocimiento de violaciones de los Derechos Humanos de los trabajadores migratorios mexicanos, en particular los indocumentados, tanto en su tránsito hacia la frontera norte como al cruzarla y al internarse en la franja fronteriza sur de Estados Unidos. Este conocimiento ha sido posible gracias a las quejas recibidas por la propia Comisión Nacional y las informaciones proporcionadas por la Secretaría de Relaciones Exteriores y por organizaciones no gubernamentales mexicanas y estadounidenses, comprometidas con la defensa de los Derechos Humanos de esos trabajadores migratorios.

La finalidad del presente Informe responde al requerimiento de que la Comisión Nacional cuente con un diagnóstico claro y documentado de las violaciones de los Derechos Humanos de los trabajadores migratorios mexicanos tanto en México como en Estados Unidos, que le proporcione elementos confiables y precisos para fundamentar una serie de Consideraciones, cumpliendo además con un aspecto importante de su reglamentación jurídica.

Las principales razones por las que el sujeto del presente Informe es el trabajador migratorio mexicano, primordialmente

---

\* CNDH, México, 1991, 195 pp.

el indocumentado, que se dirige hacia Estados Unidos, responden, en primer lugar, a una consideración sobre su peculiar vulnerabilidad que tiene que ver con el hecho de que mientras más se aleja de su lugar de origen, menos recursos tiene a su alcance para protegerse del ejercicio abusivo de la autoridad, colocándose a menudo frente a ella en un estado de práctica indefensión. Esta aseveración, que puede parecer temeraria, está fundada en estadísticas como se verá en el cuerpo de este Informe.

En segundo lugar, debe mencionarse el carácter especialmente complejo de la protección de los Derechos Humanos de estos trabajadores, principalmente los indocumentados, debido a la existencia de dos tratamientos distintos en México y en Estados Unidos, del fenómeno migratorio, en particular por lo que se refiere a los métodos utilizados para detener al extranjero que es detectado en el momento de ingresar al territorio de uno de estos Estados sin la documentación debida.

Si bien tanto de acuerdo con el artículo 103 de la Ley General de Población de México, como de la sección 1325 de la Ley de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos, la entrada indocumentada a cada uno de los territorios nacionales constituye un delito que merece pena de cárcel, en México a la comisión de este delito se le da un seguimiento fundamentalmente administrativo, en tanto que en Estados Unidos este hecho deriva, en ocasiones, en una actuación más orientada a la persecución de tipo criminal. Esta práctica faculta a la autoridad migratoria estadounidense, mediante diferentes ordenamientos jurídicos secundarios, a combatir el fenómeno de la entrada sin documentos, utilizando un amplio poder discrecional, el cual ha llevado a que aun cuando se hayan registrado algunos casos de uso excesivo de la fuerza e incluso de armas letales al aprehender a un indocumentado, los agentes responsables del Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos (SIN) hayan sido generalmente exonerados. En México, la policía migratoria no sólo no suele hacer uso de la fuerza en el ejercicio de sus funciones, sino que se encuentra desarmada a partir de enero de 1989.

Así, debido a que una de las causas fundamentales de la violación de los Derechos Humanos de los trabajadores migratorios mexicanos en Estados Unidos, radica en esa especie de discrecionalidad excesiva de la que en ocasiones parece gozar la autoridad migratoria estadounidense, y que a menudo da como resultado que los canales tradicionales mexicanos de protección al trabajador migratorio resulten insuficientes, se siente la necesidad de utilizar, en forma adicional, otras instancias del Estado mexicano, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, para coadyuvar al logro de una efectiva protección y defensa de los Derechos Humanos de esos trabajadores. Ese, y no otro es el objetivo del presente Informe. Es decir, busca completar y de ninguna manera substituir la acción de la autoridad mexicana competente, al tiempo que sensibilizar en el exterior sobre la necesidad de que el trabajador migratorio, independientemente de su condición legal o indocumentada, sea tratado con dignidad y respeto.

Por otro lado, puesto que se tiene evidencia de que en México la extorsión policiaca constituye la principal violación de los Derechos Humanos de los trabajadores migratorios mexicanos en su tránsito hacia la frontera norte, la Comisión Nacional de Derechos Humanos puede, igualmente, contribuir al diseño de medidas que complementen aquellas instrumentadas por la autoridad mexicana correspondiente, con miras a erradicar esta lamentable práctica.

Debe advertirse que aunque se está consciente de ellas, de ninguna manera se pretende realizar un estudio exhaustivo de la totalidad de las violaciones de los Derechos Humanos de los trabajadores migratorios mexicanos, ni de todos los lugares donde éstas se registran. Es decir, en este Informe no se abordan violaciones en ambos lados de la frontera relacionadas con cuestiones laborales, de seguridad social, y otras donde esta Comisión Nacional no se encuentra facultada para intervenir, de acuerdo con su reglamentación jurídica. Tampoco se incorporan sucesos acontecidos más allá de la franja fronteriza sur norteamericana.

Las razones de este acotamiento tan preciso no tienen que ver exclusivamente con la competencia de esta Comisión Nacional, sino también con la forma y los momentos en que se percibe que la vulnerabilidad del trabajador migratorio mexicano a la que se ha hecho referencia, resulta más patente: en México, al entrar en contacto con elementos de diversas corporaciones policiacas que lo amedrentan y extorsionan durante su tránsito hacia la frontera norte; en Estados Unidos, al exponerse a la detección y acción, que puede ser inclusive violenta, algunos agentes de la autoridad migratoria estadounidense al momento de cruzar la línea divisoria e internarse en la franja fronteriza sur de ese país.

En el presente Informe, a esas acciones violatorias de la autoridad mexicana y estadounidense, se les denomina genéricamente violencia cometida por algunos agentes de la autoridad, a fin de resaltar tanto el hecho de que ésta se origina en la conducta de un agente gubernamental, como para incorporar, bajo este término, “acciones físicas o morales lo suficientemente eficaces para anular la capacidad de reacción de la persona sobre quien se ejerce”.<sup>1</sup> Así, en esta categoría se incluye una amplia gama de violaciones que va desde el homicidio hasta la extorsión, el robo y el maltrato, amparados en los símbolos que detentan los agentes de la autoridad. Se excluyen, sin embargo, otras violaciones que se conocen y afectan a los trabajadores migratorios mexicanos, primordialmente indocumentados, y a sus familias, en particular una vez que se han internado en territorio estadounidense, como pueden ser la explotación por sus empleadores, y especialmente la discriminación y en ocasiones el despojo de que esos trabajadores son objeto en el área de los servicios públicos a los que tienen derecho, pues pagan impuestos. El no tratamiento de estas cuestiones en el presente Informe tiene que ver con su alcance inicial y no con una falta de interés por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

---

<sup>1</sup> Definición tomada del *Diccionario de Derecho* de Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, México, Editorial Porrúa, S. A., 1991, p. 501.

**La violencia cometida por agentes de la autoridad debe ser distinguida de aquélla cometida por particulares, y en la que no se abunda en este Informe a fin de apegarse a la definición de violación de Derechos Humanos, según la cual ésta implica, necesariamente, una acción imputable al Estado y a sus agentes. Sin embargo, debe señalarse que desde la perspectiva de esta Comisión Nacional, ambos tipos de violencia se consideran altamente nocivos y atentatorios contra la dignidad de la persona humana.**

A partir de lo expuesto hasta aquí sobre las razones, la finalidad y el alcance del presente Informe, se consideró necesario iniciar el tratamiento del tema con un primer capítulo que plantea que la migración es un fenómeno antiguo y universal, que ha implicado ventajas tanto para el país de origen como para el receptor.

La intención última de este capítulo inicial es señalar que, en tanto que fenómeno internacional, la migración no es una cuestión privativa de la relación México-Estados Unidos, si bien en estas páginas se aborda el tema poniendo, por supuesto, el énfasis más en algunas de sus consecuencias que en sus causas. Para resaltar aún más el carácter internacional del fenómeno, baste recordar al respecto la migración centroamericana hacia México, cuyo tratamiento no es abordado en este Informe, pero que plantea algunos retos similares a los de la migración mexicana hacia Estados Unidos, que deben ser resueltos con congruencia por el gobierno mexicano.

Además del carácter internacional de la migración, y de las especificaciones de aquella que desde México se dirige hacia Estados Unidos, lo que se quiere destacar en este primer capítulo, por su impacto nocivo en términos de conducta social y de manera concreta por la forma negativa en que puede afectar a la relación bilateral, es la persistencia que se observa en ciertos sectores de la población estadounidense de prejuicios en contra de los trabajadores migratorios mexicanos, que en ocasiones han redundado, lamentablemente, en situaciones violentas.

Para documentar esas conductas en este Informe, se utilizan materiales de origen norteamericano que si bien responsabili-

zan de esas actitudes a sectores minoritarios y bien identificados de la sociedad civil estadounidense, no niegan su peligrosidad ni permiten exonerar del todo a algunos agentes de la autoridad de ese país, que en ocasiones ejercen también prácticas discriminatorias en forma directa, y que en otras, indirectamente las propician con su falta de interés y colaboración.

El segundo capítulo, que se refiere únicamente a la realidad mexicana, identifica a la extorsión policiaca como el principal acto de violencia cometido por algunos agentes de la autoridad, al que se enfrenta el trabajador migratorio mexicano en su tránsito hacia la frontera norte. En el mismo se aprecia que miembros de diversas corporaciones policiacas mexicanas participan de esta práctica lesiva.

Este capítulo encuentra su apoyo tanto en estudios de corte académico, como en la constatación que del fenómeno hizo la Comisión Nacional de Derechos Humanos a partir de una encuesta realizada en el área de San Diego, California, que es por donde cruza más de la mitad de los trabajadores migratorios mexicanos que se dirigen hacia Estados Unidos. El simple hecho de levantarla proporcionó importantes elementos cualitativos a esta Comisión Nacional.

El tercer capítulo se refiere a la violencia cometida en la frontera sur de Estados Unidos contra el trabajador migratorio mexicano, principalmente el indocumentado. Para su mejor tratamiento cuenta con dos apartados. El primero aborda someramente el problema de la violencia de particulares, mientras que el segundo tiene que ver con la violencia cometida por algunos agentes de la autoridad de ese país, resaltando en este último caso lo que se considera es la esencia del desacuerdo en las posiciones de México y Estados Unidos: el exceso de discrecionalidad que se deriva de la amplitud de facultades otorgadas a la autoridad migratoria estadounidense por ordenamientos jurídicos secundarios.

Para respaldar el contenido de este capítulo, en particular la violencia cometida por algunos agentes de la autoridad estadounidense, se tuvo acceso a informaciones proporcionadas

**por la Secretaría de Relaciones Exteriores. Igualmente valiosas resultaron aquellas suministradas por diversas organizaciones no gubernamentales que en ambos lados de la frontera reúnen, sin fines de lucro, a miembros de la sociedad civil interesados en coadyuvar a la protección de los Derechos Humanos de los trabajadores migratorios.**

Es importante destacar que si bien los datos oficiales son más claramente demostrables, pues no sólo contienen información precisa sobre los mexicanos perjudicados, sino que se refieren a casos que ya han sido gestionados ante las autoridades estadounidenses competentes, los datos proporcionados por las organizaciones no gubernamentales permiten confirmar, por medio de canales no oficiales, tanto mexicanos como norteamericanos, la existencia de diversas violaciones de los Derechos Humanos de los trabajadores migratorios mexicanos en Estados Unidos, en particular de los indocumentados.

Adicionalmente, debe reconocerse que en la medida en que ese trabajador migratorio se acerca también a este tipo de organizaciones, algunas de ellas incluso de carácter religioso, la información proporcionada por las organizaciones no gubernamentales, complementa el registro oficial que de tales violaciones lleva la Secretaría de Relaciones Exteriores. En ese sentido resultó igualmente de utilidad la encuesta levantada por esta Comisión Nacional, a la que se hacía referencia, ya que no sólo generó elementos de juicio para una confirmación adicional sino que le permitió obtener un mayor grado de sensibilidad del problema, al entrar directamente en contacto con los trabajadores migratorios mexicanos.

La sección de Consideraciones del presente Informe cuenta con tres apartados. En el primero de ellos, se manifiesta que sería conveniente revisar y consolidar aquellas acciones emprendidas por el gobierno de México para abatir la extorsión policiaca y otros actos ilícitos de que son objeto los trabajadores migratorios mexicanos en su tránsito hacia la frontera norte, así como reforzar los mecanismos tradicionales de protección de los Derechos Humanos de los mexicanos en Estados Unidos.

y completarlos con otros que no tengan incidencia directa en la relación diplomática bilateral y que por ello puedan resultar más expeditos y eficaces. En este marco, esta Comisión Nacional, que siempre se esfuerza por actuar con imparcialidad y autonomía, puede desempeñar un papel de utilidad.

El segundo, se refiere a aquellas acciones conjuntas, mexicano-estadounidenses, que se consideran convenientes y que podrían emprenderse para abatir el problema de la violencia en la frontera, naturalmente a través de los canales diplomáticos.

El tercer apartado busca contribuir al proceso de crear conciencia en diferentes sectores de la sociedad norteamericana, seguramente desconocedores de estas violaciones de derechos, sobre lo nocivo del ejercicio de la violencia en contra del trabajador migratorio mexicano, y la urgente necesidad de combatir esas prácticas.

Las Constituciones de ambas naciones consagran un conjunto de derechos y garantías individuales que nada tienen que ver con el carácter legal o indocumentado del extranjero en el país. El respeto a la vida y a la integridad de la persona humana es claramente el principio rector de ambos ordenamientos jurídicos fundamentales. Además, este principio se encuentra refrendado por importantes instrumentos internacionales.

Desde esa óptica destacan los contenidos al respecto en la Declaración Universal de Derechos Humanos; en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, y en otros instrumentos igualmente relevantes. Es claro que el tratamiento del tema alcanza su máxima expresión en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, aprobada por consenso el 30 de noviembre de 1990 en la Asamblea General de Naciones Unidas, y en cuya elaboración, por cierto, participaron intensamente las delegaciones mexicana y estadounidense a lo largo de los 10 años que duró el proceso. Debe destacarse que únicamente Marrue-

**cos y México han firmado, hasta el momento, la última Convención Internacional mencionada.**

Es importante señalar que, al margen de los aspectos formales a los que se refieren los párrafos anteriores, es un hecho que en aras de salvaguardar la armonía y la buena relación bilateral, el gobierno mexicano y el estadounidense han iniciado ya la puesta en marcha de algunas medidas tendientes a resolver el problema de las violaciones de los Derechos Humanos de los trabajadores migratorios mexicanos, con las que trata este Informe.

Por lo que toca al gobierno mexicano, resaltan aquellas acciones como el Programa Paisano (1989) y el establecimiento del Grupo Beta (1990), orientados a combatir, respectivamente, la violencia cometida por algunos agentes de la autoridad en contra de los trabajadores migratorios mexicanos, expresada principalmente en la extorsión policiaca, y aquella ejercida por particulares en la frontera norte de México.

Por lo que se refiere al gobierno norteamericano, es importante destacar que el Federal Bureau of Investigation (FBI) ha alcanzado logros significativos en su mandato de hacer cuanto sea necesario, a fin de identificar a aquellos grupos de civiles que, en Estados Unidos, utilizan prácticas discriminatorias y violentas en contra de los mexicanos, así como de cooperar con las autoridades de México, en el esclarecimiento de hechos que involucren a algunos agentes de la autoridad estadounidense y que pueden estar vinculados con acciones violatorias de los Derechos Humanos de los trabajadores migratorios mexicanos.

Si bien todos estos esfuerzos son perfectibles, muestran una clara voluntad de acción de ambos gobiernos de encontrar vías cada vez más eficaces para que las autoridades de los dos países corrijan aquellas prácticas violatorias de los Derechos Humanos a que se ha hecho alusión.

El presente Informe se completa con una serie de anexos estadísticos, gráficos, y descriptivos que sustentan y fundamentan las afirmaciones y Consideraciones en él vertidas. Estos anexos se incluyen en su parte final.

**Por último, la Comisión Nacional reconoce los esfuerzos de su Secretaría Ejecutiva, cuya titular es la Embajadora Rosario Green, en la elaboración de este Informe.**

## **ENTREGA DEL TERCER INFORME SEMESTRAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS\***

Ha sido muy grato, Sr. Presidente, haberle entregado el Tercer Informe Semestral, en tres volúmenes de 1,685 páginas impresas, así como la Propuesta, Reporte y Recomendaciones sobre el Sistema Penitenciario Mexicano y un ejemplar de todas las publicaciones que se editaron durante este semestre.

De las actividades desarrolladas en el semestre junio-diciembre del presente año, destacaré únicamente algunas; pero de todas se da cuenta cabal en el Informe y sus anexos, los cuales serán ampliamente difundidos para el buen conocimiento de la opinión pública.

Durante este tercer semestre se presentaron 2,485 quejas nuevas y se concluyeron 1,892. Se expedieron 75 Recomendaciones y 34 Documentos de No Responsabilidad.

En el actual semestre se recibieron, en promedio, 13.5 quejas diarias, incluyendo sábados y domingos, así como días inhábiles y, en promedio, diariamente fueron concluidos 10.2 expedientes de queja.

El número de quejas recibidas durante el actual semestre equivale al 76% del total de las recibidas durante todo el primer año de trabajo de la Comisión Nacional.

En el actual semestre se resolvieron más quejas que durante todo el primer año de trabajo de la Comisión Nacional. Mientras que en el período junio de 1990-mayo de 1991 se concluyeron 1,433 quejas, en este último semestre se concluyeron 1,892, es decir 459 más que en el primer año de su existencia.

---

\* Discurso pronunciado al rendir su Tercer Informe como Presidente de la CNDH.  
*Gaceta*, CNDH, núm. 17, diciembre de 1991.

El procedimiento de la amigable composición continuó siendo uno de los medios para concluir las quejas. A través de él se resolvió un 30% más de quejas que en el semestre pasado. Las autoridades que más apoyaron este procedimiento, flexible y rápido, para la solución de las quejas fueron: la Procuraduría General de la República y los gobiernos de los Estados de México, Yucatán, Hidalgo, Oaxaca y Nuevo León.

De las quejas presentadas en el semestre, varias de las cuales todavía están sujetas a investigación para determinar la veracidad de los hechos en que se sustentan, los casos más reiterados fueron, en orden de frecuencia: detención arbitraria, falsa acusación, tortura, abuso de autoridad, denegación de justicia, dilación en la procuración de justicia y dilación en el proceso jurisdiccional.

En los dos primeros semestres, del total de quejas recibidas el primer lugar dentro de los hechos presuntamente violatorios de Derechos Humanos fue la tortura: 180 casos, 13.4% del total en el primer semestre; en el segundo semestre, 266 casos, 13.9%. Ahora la tortura ocupa el tercer sitio, con 156 casos, 6.2% del total de quejas recibidas.

El resumen sobre la situación del grado de cumplimiento del conjunto de las 75 Recomendaciones expedidas por la Comisión Nacional durante el actual semestre es el siguiente:

**22 Recomendaciones aceptadas y con pruebas de su cumplimiento.**

**1 Recomendación no aceptada.**

**41 Recomendaciones con pruebas parciales de su cumplimiento.**

**3 Recomendaciones no contestadas,  
lo que equivale a su no aceptación.**

**5 Recomendaciones aceptadas sin pruebas de su cumplimiento.**

**10 Recomendaciones que aún están en tiempo para ser contestadas.**

Respecto al cumplimiento y al seguimiento de las Recomendaciones de la Comisión Nacional, se deben hacer algunas consideraciones adicionales:

**a) Del primer semestre, sólo *no* se encuentran completamente cumplidas tres Recomendaciones, aunque hay pruebas de su cumplimiento parcial.** Respecto a la 15/90, relativa al caso del homicidio del Juez de Distrito Pedro Villafuerte Gallegos, debe anotarse que los presuntos autores materiales están plenamente identificados. La Policía Judicial Federal los tuvo cercados en el poblado del Corral de Piedra, Gro., y lograron evadirse porque la C. Juez Primero de Distrito en Chilpancingo, Gro., encontrándose en ese lugar, no expidió las órdenes de cateo, y habitantes de ese pueblo los ayudaron a huir. Es indispensable que se ejecuten esas órdenes de aprehensión, lo cual podrá ayudar a identificar los móviles y a los autores intelectuales del homicidio de ese Juez.

Respecto a la Recomendación 26/90, que se refiere al homicidio de Marcos Zacarías Patricio y en la cual se solicita que se ejecuten las órdenes de aprehensión contra los presuntos responsables, mismas que aún no se han ejecutado, la Comisión Nacional encuentra descuido en este caso para hacer cumplir la ley por parte de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Oaxaca.

Respecto a la Recomendación 30/90, relativa al caso de las poblaciones de Embocadero y San Gregorio, Ver., ésta ha sido cumplida en su mayor parte; sin embargo, aún la Comisión Nacional no tiene noticias sobre la identificación de los elementos de la Policía Judicial que llevaron a cabo la detención ilegal de los indígenas nahuas, que ya se encuentran libres. Se considera que los puntos pendientes de cumplimiento de esta Recomendación avanzan lentamente.

**b) Del segundo semestre, 17 Recomendaciones se encuentran con cumplimiento parcial y una aceptada, pero sin pruebas de su cumplimiento.**

De esas 17 Recomendaciones, se considera que hay esfuerzos importantes para alcanzar su total cumplimiento, pero que existe negligencia en el cumplimiento de las Recomendaciones:

**27/91, dirigida al entonces Gobernador Constitucional del Estado de Sonora; 32/91, dirigida al Gobernador Constitucional del Estado de Baja California, y 35/91, dirigida al Gobernador Constitucional del Estado de Puebla.**

De la Recomendación 28/91, que se envió al Gobernador Constitucional del Estado de Baja California desde el 9 de abril de 1991, no se ha recibido ninguna prueba de su cumplimiento, lo cual actualmente equivale a su no aceptación.

- c) Del tercer semestre, únicamente la Recomendación 63/91, dirigida al H. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, fue explícitamente no aceptada.

Las Recomendaciones 55/91, 67/91 y 104/91 no han tenido contestación alguna y, por ello, se les considera como no aceptadas. Estas tres fueron enviadas al Gobernador Constitucional del Estado de Tamaulipas los días 19 de julio, 6 de agosto y 4 de noviembre, respectivamente.

En el semestre pasado también fue el Gobernador antes mencionado una de las autoridades que no contestaron las Recomendaciones. En esta forma, reincide en su actitud y muestra públicamente una inexplicable falta de voluntad para colaborar con la causa de una mejor defensa de los Derechos Humanos.

Es necesario señalar que el porcentaje de respuestas enviadas a la Comisión Nacional en relación con sus solicitudes de información en el semestre anterior fue de 62%, mientras que en el ejercicio del que se informa es de 94%.

Resulta especialmente satisfactorio recordar que las investigaciones que la Comisión Nacional realizó respecto al homicidio de la distinguida luchadora Dra. Norma Corona, han concluido, y se ha entregado el expediente a la Procuraduría General de la República. De él se pueden establecer los móviles de ese homicidio y a su autor intelectual.

En la lucha frontal contra la impunidad se están obteniendo resultados positivos con motivo de las Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional. Se han sancionado a 139 servi-

**dores públicos. De ellos, 93 federales, 36 locales y 10 municipales.**

**De todo este universo, las medidas impuestas son las siguientes:**

**64 Servidores públicos contra quienes se ha ejercido acción penal.**

**37 Servidores públicos destituidos.**

**36 Servidores públicos suspendidos.**

**2 Servidores públicos amonestados.**

**TOTAL: 139**

Con el fin de realizar un trabajo más eficiente en la solución de las quejas por violaciones a Derechos Humanos, se instrumentó un seminario sobre técnicas de investigación, que fue dirigido a los abogados que laboran en la Visitaduría de la Comisión Nacional y que fue impartido por técnicos mexicanos y extranjeros de reconocido prestigio.

Se atendió a 585 personas que acudieron a las oficinas de la Comisión Nacional para recibir orientación jurídica sobre la forma de solucionar sus particulares problemas.

En la sesión en la cual se presentó el Informe anterior, usted, Sr. Presidente, solicitó a esta Comisión Nacional que se canalizara parte de nuestras energías para hacer proposiciones encaminadas a superar los problemas que actualmente tiene el sistema penitenciario de México. El Consejo de la Comisión Nacional acordó incluir en su Programa de Trabajo este aspecto, con el carácter de prioritario. Durante el semestre se realizaron: 85 visitas a centros penitenciarios, una encuesta, un diagnóstico sobre la situación de ellos, se expedieron once Recomendaciones sobre este problema, se propusieron cambios legislativos y, con todo ese material y esa experiencia, le he entregado a usted una propuesta, la cual no constituye una quimera sino una visión original de lo que ha de hacerse para transformar la realidad de nuestras cárceles. La labor de supervisión penitenciaria que se viene haciendo y la batalla contra la corrupción en

**las prisiones, tareas que continuarán, están sirviendo a los valores de los Derechos Humanos que nuestro constituyente de 1917 anheló ver realizados también en las penitenciarías.**

En el Programa Internacional de apoyo a internos para la obtención de beneficios de libertad anticipada, ésta se logró en 93 casos y en 5 por razones de enfermedad.

En el Programa de Asuntos Indígenas lo más relevante fue la terminación y publicación de la Memoria Mixe sobre la situación de los Derechos Humanos en esa zona y, como consecuencia de esa Memoria, la expedición de dos Recomendaciones, así como la obtención de la libertad de 75 indígenas, que fueron preliberados.

En el Programa sobre Presuntos Desaparecidos se logró esclarecer 26 casos más, con lo que ya suman un total de 40 desde el comienzo de ese Programa en septiembre del año pasado.

En el Programa de Agravios a los Periodistas se expedieron cuatro Recomendaciones; únicamente quedan dos casos en los cuales la Comisión Nacional no ha llegado a conclusiones.

Se terminó el informe especial sobre las violaciones a los Derechos Humanos de los trabajadores migratorios mexicanos en su tránsito hacia la frontera norte, al cruzarla y al internarse en la franja fronteriza sur norteamericana. La finalidad de este Informe respondió al requerimiento de que se cuente con un diagnóstico claro sobre las violaciones de los Derechos Humanos de ese importante sector poblacional, que proporcionará a la Comisión Nacional elementos confiables y precisos para fundamentar una serie de Consideraciones dirigidas a las autoridades mexicanas y norteamericanas, tal y como se hizo.

Se entregaron a su consideración varios anteproyectos legislativos: Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura; Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; Reformas al Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal; Reformas a los Códigos de Procedimientos Penales tanto Federal como del Distrito Federal y reformas a la Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores en el Distrito Federal. La Comisión

Nacional reconoce la estupenda acogida que dichos anteproyectos tuvieron por su parte y reitera especial satisfacción por su iniciativa para elevarla a nivel constitucional.

Asimismo, dentro de este programa de estudios legislativos se elaboró un proyecto modelo de defensorías de oficio del fuero común, a fin de superar muchas de las limitaciones con que funciona esa institución en el país. Se envió a los Sres. Gobernadores, para su libre consideración.

En el Programa sobre el Libro de Texto Gratuito, se han entregado a la Secretaría de Educación Pública diversos estudios y documentos que permitan introducir el tema de los Derechos Humanos en los mencionados libros.

En el Programa de Capacitación se impartieron 34 cursos que equivalen a 36,558 horas-hombre.

Se organizaron trece congresos, seminarios y coloquios. De entre ellos destaca el Congreso Internacional “La Experiencia del *Ombudsman* en la Actualidad”, que reunió a los principales *Ombudsmen* del mundo, y en el cual participaron 421 dirigentes de los más diversos sectores sociales de todo el país. De acuerdo con lo que expresaron varios de los ilustres *Ombudsmen* ponentes, este Congreso es uno de los más importantes que se han llevado a cabo en el mundo sobre esta trascendente institución.

El Programa de Divulgación fue intenso, destacándose el espacio dominical que aporta el diario *El Nacional* y los programas semanales en “Radio Educación” y “Radio UNAM”. Se editaron: 33 nuevos títulos y seis de la *Gaceta*, que es nuestra publicación mensual.

Desde su creación, la Comisión Nacional ha tenido un ritmo vertiginoso y acelerado. No puede ser de otra manera. Estamos comprometidos con la actitud de ponderar, proponer y hacer. Siempre actuar. En estos dieciocho meses hemos corrido a gran velocidad, tanto como nuestras fuerzas alcanzan. Por ello, a veces, nos parece que la Comisión Nacional tiene tres meses de creada y otras veces nos parece que fueran nueve años.

El número de quejas presentadas por semestre va en aumento, porque la sociedad cada día confía más en la Comisión

Nacional, pero aún su número no es tan grande, comparado con otros países, según datos que se proporcionaron en el pasado Informe Semestral.

Asimismo, cada día se resuelven y se concluyen más quejas. Durante el semestre, algunas personas nos comentaron que consideran que el número de Recomendaciones es muy pequeño frente al total de quejas recibidas. Pensamos que tal planteamiento no es correcto, porque las Recomendaciones son sólo uno de los caminos para resolver las quejas, de entre los varios de los que se da cuenta en el Informe. Del total de quejas recibidas desde la creación de la Comisión Nacional, se ha concluido el 58 por ciento. Y en este semestre, como ya se dijo, se resolvió un 32 por ciento más que durante todo el primer año de actividades; el número de Recomendaciones fue más del doble que en el primer semestre y los asuntos que siguieron la vía de la amigable composición se incrementaron, como ya expresé, en un 30 por ciento respecto al semestre anterior.

Las relaciones con los poderes judiciales del país fueron, como regla general, buenas. Por medio de ellos nos enteramos de muchas irregularidades en las penitenciarías y de casos de tortura. Asimismo, tratamos de auxiliarlos y apoyarlos cuando nos lo pidieron, especialmente respecto a negativas de ejecución de sentencias, de proporcionarles documentos o de efectuar acciones por parte de autoridades administrativas. Los poderes judiciales constataron el respeto de la Comisión Nacional hacia ellos. Jamás y por ningún motivo una sugerencia en aspectos jurisdiccionales de fondo. Colaboración respecto a sus actos administrativos. Una mejor impartición de justicia es un reclamo nacional.

Las relaciones con las organizaciones no gubernamentales también, como regla general, aunque hay excepciones, fueron muy buenas, especialmente con las que no son únicamente un membrete y con las que persiguen fines humanitarios y no políticos. El diálogo fue constante, y con varias de ellas estamos realizando actividades conjuntas.

Las relaciones con las autoridades son también de respeto, diálogo y colaboración, aunque no puede negarse que aún

**existen algunas que ven las actuaciones de la Comisión Nacional como un agravio personal y no tienen ningún ánimo de colaboración, sino al contrario. Los tres Informes Semestrales de la Comisión Nacional constituyen, respecto a las autoridades, un quién es quién en Derechos Humanos en México.**

La Comisión Nacional ha sido prolífica en dar información y más información. Ha sido parca en adjetivos y valoraciones. Sin embargo, causan satisfacción los avances que la sociedad y el gobierno alcanzan en el aspecto de Derechos Humanos. Desde luego que hay avances objetivos. Ahí están los tres Informes. Por ello no entendemos a quienes sienten dolor y pesar por los logros de la Comisión Nacional. Si después de tantos esfuerzos los que laboramos en esta Institución no viéramos aspectos positivos y avances, sería un desatino proseguir en esta misión. No somos locos ni mártires. Por ello hemos decidido afirmar enfáticamente en este Informe, con toda nuestra fuerza y convicción: hay logros muy importantes.

Por otro lado, también se reconocen todos los problemas y lo mucho que aún queda por hacer: no hay que bajar la guardia, hay que multiplicar los esfuerzos, hay que incrementar la lucha contra la impunidad y continuar dando la pelea, atacando todas las facetas, cabezas y brazos de la arbitrariedad. Así hay que proseguir y así lo haremos.

Es grato reconocer una vez más el apoyo continuo que seguimos recibiendo de la sociedad mexicana y del C. Presidente de la República. Expreso mi agradecimiento a los distinguidos miembros que integran el Consejo de la Comisión Nacional por su dedicación y entrega.

De los tres semestres de existencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, este último ha sido el más rico en resultados. Aún estamos insatisfechos e inconformes con ellos. Nos proponemos y nos comprometemos a que el semestre que comienza sea mejor que este que termina.

Desde luego que los que laboramos en la Comisión Nacional hemos tenido problemas y dificultades en estos dieciocho meses, tales como jornadas de trabajo extraordinariamente largas,

**incluidos fines de semana, fuertes tensiones, enfrentamientos con funcionarios, así como la naturaleza delicada del trabajo, que exige gran dedicación.**

**Sin embargo, todo ello se compensa y con creces, con la íntima satisfacción de estar colaborando con los mexicanos que más lo necesitan, con una mejor impartición de justicia y con una causa que es una de las más nobles y bellas que pueden existir: la de la dignidad humana. Por ello nos sentimos profundamente estimulados y afortunados de tener la oportunidad de prestar nuestros esfuerzos en la Comisión Nacional de Derechos Humanos y, así, servir a México.**

## LA EXPERIENCIA DEL OMBUDSMAN EN LA ACTUALIDAD\*

La Comisión Nacional de Derechos Humanos organizó el Congreso Internacional sobre “La Experiencia del *Ombudsman* en la Actualidad”, el cual se celebró en la ciudad de México del 13 al 15 de noviembre de 1991. Dicho Congreso tuvo un altísimo nivel académico, y esta Comisión Nacional considera que las ponencias que en él se presentaron deben ser conocidas por un público más amplio que aquellos cuatrocientos participantes en ese foro internacional. Por ello, se publican esas ponencias en este volumen.

Al Congreso asistieron distinguidos *Ombudsmen* de Canadá, Colombia, Dinamarca, España, Guatemala, Gran Bretaña, Holanda, Israel, Noruega, Portugal, Puerto Rico y Suecia; los principales directivos de los Institutos Internacional y Latinoamericano del *Ombudsman*, así como el Presidente de la Comisión de los Derechos Humanos de la Asamblea de Diputados de Rumania, y se presentó una ponencia por parte de la oficina del *Ombudsman* francés.

Los presentes en el Congreso aprendimos mucho de él. Existió un especial interés por escuchar y dialogar con los *Ombudsmen*. La audiencia del Congreso estuvo constituida por distinguidos mexicanos de todo el territorio nacional, magistrados y jueces, legisladores, procuradores generales de justicia, presidentes y procuradores de las comisiones locales de Derechos Humanos, directivos de las organizaciones no guber-

---

\* Prólogo a la memoria del Congreso Internacional del mismo nombre, que tuvo lugar del 13 al 15 de noviembre en la ciudad de México. *La experiencia del Ombudsman en la actualidad*, noviembre de 1991.

Nota del editor: Publicado por la CNDH en 1992.

mentales de Derechos Humanos, académicos e intelectuales, periodistas, miembros de las fuerzas armadas, dirigentes religiosos y representantes del cuerpo diplomático acreditado en este país.

El gran interés que existió en México por ese Congreso se debió a que el *Ombudsman* es todavía una experiencia reciente en nuestro país, aunque su antecedente más remoto puede encontrarse en la Ley de Procuradurías de Pobres en una entidad federativa, la de San Luis Potosí, en 1847. Antes de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en junio de 1990, que es un *Ombudsman* nacional, hubo tres antecedentes de relieve: el establecimiento, en 1985, de la Defensoría de los Derechos Universitarios en la Universidad Nacional Autónoma de México, la más importante de nuestras universidades, la Procuraduría de Protección Ciudadana en Aguascalientes, en 1988, y la Procuraduría Social del Distrito Federal, en 1989.

Así, en México la figura del *Ombudsman* no era desconocida; sin embargo, un hermoso debate se ha venido dando con el establecimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Durante más de veinte meses la sociedad mexicana ha podido observar cómo funciona un *Ombudsman*, sus resultados y sus perspectivas. El debate sobre las características del *Ombudsman* ha sido muy interesante y de gran altura.

Hoy en día las voces en México, que no son muchas, en contra del *Ombudsman* representan intereses específicos. Sin embargo, no puede negarse que existieron inquietudes legítimas sobre la Institución.

Podría afirmar que los aspectos que más llamaron la atención de la opinión pública mexicana respecto de la figura del *Ombudsman* fueron:

- a) Que sus conclusiones se plasman en Recomendaciones; es decir, su carácter no obligatorio hacia la autoridad. Poco a poco se ha ido comprendiendo que, al no seguirse un procedimiento formal, esas conclusiones no pueden plasmarse en una sentencia y que, si su naturaleza fuera la de ésta, el *Ombudsman* sería un tribunal más, suprimiéndole su flexibilidad, sencillez y rapidez. Pero especial-

mente ocurriría que, en lugar de venir a enriquecer el orden jurídico y la protección de los particulares frente a los órganos de poder, desquiciaría a ese orden jurídico, porque seguramente se darían enfrentamientos entre tribunales.

- b) Su incompetencia para conocer de cuestiones electorales, porque la fuerza del *Ombudsman* radica en su calidad moral y en su naturaleza apolítica y apartidista, lo que lo mantiene al margen de las contiendas políticas del país, y
- c) Su incompetencia para intervenir en las cuestiones jurisdiccionales de fondo, porque no puede substituir a los poderes judiciales ni afectar su independencia.

En forma paulatina, cada día más, se fueron entendiendo y aceptando esos principios esenciales a la institución del *Ombudsman*. Prueba de esta afirmación es que el proyecto de reforma constitucional que eleva a ese nivel a los *Ombudsman* mexicanos y que recoge esos principios, fue aprobado por los seis partidos políticos que integran actualmente la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, aunque algunos votos se expresaron con salvedades y tres en contra del proyecto.

La preocupación por proteger procesalmente los Derechos Humanos en México es muy antigua. En 1840, a nivel local y siete años después al federal, se creó un recurso constitucional para defenderlos: el Juicio de Amparo, en el cual la sociedad mexicana confía por su alto índice de efectividad. El Juicio de Amparo es y continuará siendo la columna vertebral de la defensa de la Constitución y de los Derechos Humanos. El *Ombudsman* viene a auxiliarlo y a cooperar con él con una misma finalidad: que cada día exista una mejor procuración e impartición de justicia en nuestro país. En múltiples ocasiones he expresado que soy un convencido y un defensor del Juicio de Amparo, el cual es un recurso espléndido.

México ha entrado de lleno, con vigor y convicción, en la gran corriente internacional promotora del *Ombudsman*. Ha tomado sus características esenciales y las ha ajustado a su realidad y a las peculiaridades de su orden jurídico. Quizá la innovación más importante que le ha hecho es la creación de un

Consejo, integrado por diez grandes personalidades de la sociedad civil. Diez personas respetadas en el país por su integridad moral y su independencia y por sus contribuciones a la cultura, la educación y la ciencia en México.

El *Ombudsman* mexicano de carácter nacional fue creado a través de un decreto presidencial del Lic. Carlos Salinas, y su reglamento interno fue obra de su Consejo. Este marco jurídico, que siempre se consideró como transitorio y así claramente se expresó en los dos primeros Informes Semestrales, aunque fue una buena base y nos permitió actuar fructíferamente, debió de ser perfeccionado con las experiencias de los primeros diecisiete meses. Por ello fue que le propusimos al señor Presidente de la República un anteproyecto de Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. La respuesta presidencial fue extraordinaria y vigorosa: aceptó nuestra iniciativa; además manifestó que propondría que la existencia de la Comisión Nacional se elevara a nivel constitucional, tal y como se da en diversos países de los cinco continentes. Hoy en día la promesa, y después iniciativa presidencial, forma ya parte de nuestra Constitución.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos cumplió, el 6 de diciembre de 1991, su primer año y medio de existencia, y entonces se rindió el Tercer Informe. En esta primera etapa los Informes han sido semestrales, y no anuales, como es la regla general en el mundo, con el ánimo de arraigar la institución en la confianza de la sociedad. Los tres primeros Informes han tenido amplia difusión en la sociedad mexicana, para que ella los valore. En esos informes mostramos resultados y más resultados, que sin duda han sido positivos, aunque sabemos que el camino que queda aún por recorrer es largo. Por eso en dichos Informes se reconocen nuestros problemas, se habla con la verdad y se da cuenta detallada de los progresos que se obtienen en la lucha frontal que los mexicanos, sociedad y gobierno, estamos dando en contra de la impunidad y por el fortalecimiento del Estado de Derecho.

El Congreso aspiró a ser una contribución más para el pleno conocimiento de la institución del *Ombudsman* en un mo-

mento en que más países latinoamericanos la hacen suya y en el cual México, con todas sus experiencias al respecto, se encaminó a su inclusión a nivel constitucional. Considero que esa aspiración se alcanzó plenamente por el alto nivel de los ponentes y la gran participación de los asistentes, los cuales realizaron a los ponentes 419 preguntas, las que no todas pudieron ser contestadas por falta de tiempo.

Al terminarse el Congreso nos embargó un dejo de tristeza, porque no continuaríamos escuchando ideas y más ideas importantes. Sin embargo, un gran halo de alegría nos causó que el Congreso cumplió con creces los objetivos por los cuales fue organizado. Dejo constancia pública del agradecimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos a todos los ponentes extranjeros y mexicanos, que con su esfuerzo hicieron que el Congreso fuera muy exitoso.

Termino estos párrafos con las mismas palabras con las cuales finalicé mi intervención en la Ceremonia de Inauguración del multicitado Congreso:

*Uno de los valores más queridos para el ser humano es la realización de la justicia. Que este valor impregne todos los actos del Congreso. Que este valor, que es parte indispensable del trabajo del Ombudsman, guíe siempre nuestros actos. Que todos juntos, con nuestros esfuerzos y voluntades, hagamos que la justicia, principio y fin del quehacer humano, brille y se fortalezca en nuestros respectivos países. Justicia como meta y al servicio de las personas. Justicia que perfeccione el orden jurídico y haga resplandecer el cumplimiento y la protección real de los Derechos Humanos.*

## **ENTREGA DE LOS EXPEDIENTES DE QUEJA A CUATRO COMISIONES LOCALES DE DERECHOS HUMANOS\***

Para cumplir con el mandato contenido en el Artículo 2o. transitorio del Decreto por el cual se adicionó el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con un Apartado “B”, entrego a ustedes los expedientes que contienen las quejas relativas a sus respectivos Estados. Del Estado de Baja California se entregan 10 expedientes. Del Estado de Guerrero se entregan 44. Del Estado de Nayarit se entregan 10. Del Estado de Tamaulipas se entregan 32.

Asimismo, para cumplir con el mencionado Apartado “B” del Artículo 102 de la Constitución, el 12 de este mes el Visitador General Jorge Madrazo entregó 121 expedientes al Poder Judicial Federal, por conducto del Lic. Javier Aguilar, Secretario General de Acuerdos de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, y del Dr. José Ramón Cossío Díaz, Coordinador de Asesores del Presidente de ese Alto Tribunal.

A todas y cada una de las personas que habían presentado una queja contra un órgano integrante del Poder Judicial Federal se les ha enviado un oficio informándoles que el respectivo expediente con su queja ya está en manos de ese honorable Poder Judicial y que deben dirigirse directamente al mencionado Lic. Javier Aguilar, para los trámites siguientes, a quien el Ministro Presidente Ulises Schmill ha dado esa encomienda. En igual forma se procederá a partir del día de hoy con todos los

---

\* Discurso pronunciado ante los presidentes de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos de Baja California, Guerrero, Nayarit y Tamaulipas, el 27 de febrero de 1992. *Gaceta, CNDH, núm. 20, marzo de 1992.*

**quejosos cuyos expedientes les estamos entregando; antes del próximo martes absolutamente a todos los quejosos se les habrá enviado la notificación correspondiente.**

Aprovecho esta ocasión para hacer algunas reflexiones respecto del significado que esta entrega tiene, basadas en las experiencias internacionales del *Ombudsman* y en los veintiún meses de existencia de esta Comisión Nacional:

1. El Apartado “B” del mencionado Artículo 102 Constitucional, al indicar que “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...”, otorga un voto por el federalismo mexicano. En lugar de establecer un solo órgano nacional para la protección de los Derechos Humanos, se desea que sean Comisiones Locales las que en primera instancia conozcan las quejas sobre presuntas violaciones respecto a estos derechos; que la mayoría de las quejas puedan ser solucionadas a nivel local; que sean las propias Entidades Federativas el mejor baluarte en la protección y defensa de los Derechos Humanos. Esta decisión del Poder Constituyente Permanente se encuentra en las mejores tradiciones de descentralización política en México.

2. He de manifestar que esta Comisión Nacional ha recibido múltiples documentos y muchas visitas en las que se solicita que no se entreguen expedientes a Comisiones Locales, por no existir plena confianza en muchas de ellas. También se han recibido numerosas protestas manifestando inconformidad por la entrega de los expedientes al Poder Judicial Federal. Debe quedar claro que la Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene que cumplir con el mandato constitucional. No existe otra posibilidad, y lo hace con agrado, porque es respetuosa del Sistema Federal Mexicano.

Sin embargo, no se puede desconocer que actualmente, en algunas Entidades Federativas, existe escepticismo respecto a la imparcialidad y eficacia de las respectivas Comisiones Locales.

**Es la misma situación que se dio cuando esta Comisión Nacional fue creada. En consecuencia, las Comisiones Locales tendrán, con su actuación, que ganarse la confianza de la sociedad de ese Estado.**

Las Comisiones Locales tendrán que mostrar su eficiencia con hechos y resultados. Si por desgracia ello no se diera, considero que nuestra sociedad presionaría por una corriente centralizadora. No todas las acciones centralizadas de nuestro país han venido del Gobierno, sino muchas de ellas de la sociedad. Uno de los ejemplos más claros e importantes al respecto lo constituyen el Juicio de Amparo. Entonces, las Comisiones Locales tienen la palabra. Esta Comisión Nacional confía en ellas y piensa que hay altas probabilidades de que el funcionamiento de muchas de ellas sea un éxito.

**3. Para el éxito de toda Comisión de Derechos Humanos es indispensable que las mismas seamos apolíticas y apartidistas. Cuando la causa humanitaria de los Derechos Humanos se politiza, ésta sufre grandemente. En consecuencia, los Consejos de las Comisiones no debemos tener representantes de grupos, sectores o partidos políticos, sino que sus integrantes deben ser personalidades que representen a la sociedad plural, y que ésta tenga confianza en ellos.**

**4. Los Consejos deben dar los lineamientos generales de actuación de las Comisiones. Las Recomendaciones sólo pueden basarse en la verdad que se deriva de los expedientes. Esta verdad no puede negociarse ni atemperarse. Por ello, los Consejos que no realizan las investigaciones no deben discutir ni votar las Recomendaciones. Reitero, la única verdad es la que se deriva del expediente.**

**Las Comisiones tenemos que ser autónomas y funcionar siempre con imparcialidad. La imparcialidad es la columna vertebral de nuestras actuaciones.**

**5. Quienes presiden las Comisiones deben ser personajes conocidos en sus respectivas Entidades Federativas y a quienes**

se les guarde consideración por su prestigio y fama pública. El Presidente de una Comisión no es un funcionario burocrático ni político. Lo que caracteriza a ese cargo es el sentido de objetividad, imparcialidad, energía, firmeza y devoción a la causa de los Derechos Humanos.

6. Los Presidentes de Comisiones no podemos dejarnos presionar absolutamente por nadie, especialmente por las autoridades. En nuestras decisiones tiene que haber prudencia, pero también firmeza. Comprensión de los casos y las situaciones, pero nunca tolerancia a la arbitrariedad. Nunca existe ninguna buena razón para la no aplicación estricta del Derecho. Una sola excepción vulnera el Estado de Derecho y propicia la impunidad.

7. A la sociedad no se le puede engañar. Sabe perfectamente cómo es y a qué motivos responde cada una de las actuaciones de cada quien. Tratar de suplir el trabajo constante con declaraciones y oratoria, vulnera tremadamente la credibilidad de las Comisiones. La confianza y el prestigio se ganan con hechos y más hechos. Con resultados y más resultados. Esta es la única muralla que realmente protege a las Comisiones de la mala fe y de los ataques infundados que se les hacen por lobos disfrazados de cordero. La sociedad no se deja engañar. Sabe muy bien quién es quién.

8. Se entregan los expedientes únicamente a las Comisiones Locales que se han creado de acuerdo con el mandato Constitucional; es decir, que han sido creadas por las Legislaturas de los Estados y cuyas leyes de creación no contienen principios contrarios a esa norma constitucional. En algunas Entidades Federativas se ha reformado su Constitución Local para ratificar lo que ordena el Apartado "B" del multicitado Artículo 102. Ello no es suficiente: es necesario que las Legislaturas Locales expidan las correspondientes leyes orgánicas y que las Comisiones Locales estén en operación. En este momento esta Comi-

sión Nacional considera que cumplen con la multicitada disposición constitucional las Comisiones Estatales de: Baja California, Guerrero, Nayarit y Tamaulipas. Esta es la razón por la cual únicamente a estas Comisiones Estatales se entregan los expedientes. Conforme las Legislaturas Locales vayan estableciendo las respectivas Comisiones, esta Comisión Nacional les entregará los expedientes que corresponden a su competencia.

9. De acuerdo con el párrafo 3o. del Artículo 2o. transitorio del Decreto de Reforma al Artículo 102 Constitucional, las Legislaturas de los Estados disponen de un año a partir de la publicación de este Decreto, que fue el 28 de enero de este año, para establecer sus Comisiones Locales. Varios señores Gobernadores han platicado conmigo y me han informado que han decidido enviar el proyecto legislativo para la creación de esa Comisión hasta después de que el H. Congreso de la Unión haya discutido y aprobado la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con el objeto de que las normas principales ahí contenidas puedan inspirar, en su caso, la correspondiente ley local, con el objeto de fortalecer la gran causa de los Derechos Humanos. Cada Estado legislará, respetando a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como lo crea más conveniente. Todo indica que la actitud de esos Gobernadores es acertada: legislar después de conocer el proyecto sobre la Comisión Nacional y las discusiones, que indudablemente serán muy importantes, en el H. Congreso de la Unión, y asimismo, debido a la necesaria coordinación y relación que deberá existir entre las Comisiones Locales y la Comisión Nacional, en los términos de la reforma constitucional.

10. La competencia de las Comisiones Locales es conocer en primera instancia las presuntas violaciones de los Derechos Humanos dentro del ámbito territorial en cada Entidad Federativa.

La competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es conocer en primera instancia las presuntas violaciones a los Derechos Humanos en las cuales haya intervenido un

**servidor público federal; en segunda instancia, respecto a las Recomendaciones, acuerdos y omisiones de las Comisiones Locales.** Así lo dispone la norma Constitucional, la cual se inspiró para este mandato en la tradición y experiencia del Juicio de Amparo. La protección y defensa de los Derechos Humanos interesa y preocupa a todo México, a la unidad de este país.

En consecuencia, señores Presidentes de las Comisiones Locales aquí presentes, con agrado cumple con el ordenamiento Constitucional y les entrego a ustedes todos los expedientes correspondientes a su competencia. Muchas gracias por haber aceptado la invitación de estar presentes en esta ceremonia.

## **EFICACIA DEL DERECHO PENAL FRENTE A LOS DERECHOS HUMANOS\***

**La tutela de los Derechos Humanos se logra por diversos caminos, uno de ellos es el legislativo: han de emitirse normas eficaces y revisarse constantemente las existentes, a fin de detectar cuándo se requiere su modificación para erradicar prácticas ilegales y mejorar la impartición de la justicia.**

**La Comisión Nacional de Derechos Humanos, consciente de ello, propuso al titular del Poder Ejecutivo una serie de reformas a los códigos penales que fueron, posteriormente, presentadas como iniciativa al Congreso de la Unión y, una vez que se discutieron en dicho Congreso, fueron aprobadas.**

**La doctrina contemporánea sostiene que las normas jurídico-penales deben regirse por los principios de fragmentariedad y subsidiariedad. Ello implica, por un lado, que del universo de las conductas antisociales solamente deben prohibirse, en el ordenamiento punitivo, las que realmente entrañan mayor gravedad y, por el otro que, dada la naturaleza subsidiaria del derecho penal, el Estado debe emplearlo como un último recurso, cuando no basten las normas del derecho civil o las del administrativo.**

**Estos principios obedecen a que el derecho penal es la más drástica reacción del Estado, sobre todo lo que se refiere a la pena privativa de libertad, la cual, además de afectar uno de los bienes más preciados del hombre, suele dejar secuelas imborrables. Por ende, es un imperativo de racionalidad que su empleo se rija por pautas rigurosas.**

---

\* Ponencia presentada al Sexto Congreso Nacional de Doctores en Derecho. *Gaceta*, CNDH, núm. 21, abril de 1992.

Hay una orientación deformada del derecho penal: existen figuras delictivas injustificables y penas exageradas o no idóneas, lo que se traduce en insufribles reproducciones de la desigualdad social y en sobre población carcelaria proveniente, en su abrumadora mayoría, de las clases sociales desfavorecidas. Esa sobre población en la República es, de acuerdo con datos de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación, del 52 por ciento. De ahí que se despenalizaran varias conductas que jamás debieron considerarse delictivas.

En virtud de las figuras de vagancia y malvivencia se sancionaba a desempleados y mendigos. Se convierte, así, en delincuentes a quienes en realidad son víctimas de una situación social indeseable. De acuerdo con una postura que la doctrina denomina "derecho penal de autor" se castiga, no por lo que se hace, sino por lo que se es, lo que resulta violatorio del principio de legalidad.

La transgresión de los reglamentos de tránsito, por sí misma, sólo causa daño a la seguridad de la circulación de peatones y vehículos, y por ello es correcto que se considere falta administrativa, pero no hay razón alguna para que sea delito. Tampoco la oposición a una obra o a un trabajo públicos debe ser objeto de conminación penal, salvo que se realice colectivamente y de común acuerdo.

El disparo de arma de fuego y el ataque peligroso se subsumen necesariamente, como en forma unánime señala la doctrina, en los delitos de homicidio o lesiones, o sus tentativas; Sancionar el disparo y el ataque adicionalmente es violatorio del principio *non bis in idem*.

La norma que sanciona la acción de proferir ultrajes contra símbolos e instituciones públicas se revela a todas luces inaplicable.

Acaso la despenalización antes propuesta no tenga un gran impacto en la tarea de menguar el conjunto de internos. Con todo, es importante que no se criminalice injustificadamente. Hay, por lo demás, otras vías, aquí seguidas, para lograr tal mengua.

Si bien hay delitos para los que el afán comunitario de justicia exige que, en todo caso, se aplique la pena correspondiente, existen muchos otros en los que, si el ofendido se da por satisfecho con la reparación del daño, la colectividad acepta que no haya punición. Los supuestos de delitos perseguitables por querella necesaria que están incluidos en el Código Penal eran notoriamente insuficientes.

Ampliar su ámbito significa el reconocimiento de que los hombres pueden llegar, tratándose de dichos bienes, a razonables fórmulas de solución particular, que logran el doble objetivo de que se repare el daño causado y de que no tenga que acudirse a la retribución punitiva. Se parte del supuesto de que los seres humanos somos capaces de dialogar y entendernos.

De ahí que se adicionaran varios artículos del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, para que proceda el perdón del ofendido en los casos de los delitos de violación de correspondencia, abandono de atropellado, lesiones leves, robo de uso, abuso de confianza, amenazas, fraude, despojo, salvo el realizado por grupos de más de cinco personas y el reiterado, y daño en propiedad ajena.

Sin duda no hay prisión más injusta que la preventiva, pues se sufre sin previa condena judicial. Así se reconoció en el VIII Congreso de las Naciones Unidas sobre la prevención del delito y el tratamiento del delincuente, celebrado en La Habana en 1990.

La reforma del Código Federal de Procedimientos Penales y del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, agregó nuevas modalidades de garantías para el otorgamiento de libertad provisional, que facilitan su otorgamiento a inculpados con pocos recursos. Además amplió las posibilidades de libertad bajo protesta, lo que permite combatir una injusticia de clase, a saber que: inculpados por el mismo delito, permanezcan en prisión quienes no puedan pagar la garantía económica, y fuera de ella los que puedan hacerlo.

Es también razonable que el juzgador no esté constreñido a imponer una sanción privativa de libertad cuando dicta senten-

cia condenatoria en aquellos delitos que no son los de gravedad mayor y que pueda optar, tomando en cuenta las circunstancias del caso y las características del delincuente, por imponer sanciones alternativas. La Organización de las Naciones Unidas ha impulsado esa tendencia, en el entendido de que tales sanciones no necesariamente son alternativas suaves, puesto que incluyen una denuncia del acto e imponen apremiantes exigencias al condenado.

Es posible tanto castigar como rehabilitar a ciertos delincuentes sin enviarlos a la cárcel. En consecuencia, la reforma introdujo la multa como sanción disyuntiva en numerosas hipótesis que se castigaban con prisión, o con prisión y multa acumulativamente. Fueron los casos de los delitos de negativa a declarar en juicio, quebrantamiento de sellos, ejercicio indebido del propio derecho, ocultamiento de cadáver, insolvencia provocada, abandono de atropellado, robo de uso, incumplimiento de la obligación de transmitir mensajes, desobediencia civil, variación del nombre o del domicilio, fraude por una cantidad que no exceda diez veces el salario mínimo, adquisición o posesión de drogas para consumo personal, lesiones leves, acoyo, portación y tráfico de armas prohibidas, falsificación de documentos, amenazas y abandono de hijos o cónyuge.

Aún más, en el precepto que contempla criterios para la individualización judicial se dispuso expresamente que la pena de prisión sea impuesta, en los casos en que el juez cuente con alternativa, cuando ello sea ineludible a los fines de justicia, prevención general y prevención especial.

Se aumentaron también los casos en que, por motivos humanitarios, el juez puede prescindir de la pena privativa o restrictiva de libertad. Al supuesto de que el sujeto activo hubiese sufrido consecuencias graves en su persona, se agregaron los de senilidad y precario estado de salud.

Se otorgaron al juez nuevas posibilidades de substituir la prisión por trabajo en favor de la comunidad, semilibertad, tratamiento en libertad o multa, y de conceder la condena condicional, con lo que se ensancharon los contornos de las penas.

**no privativas de libertad, en la línea de la opinión progresista contemporánea, según la cual el encarcelamiento, ya que trae consigo graves restricciones al derecho a conformar la propia vida, es prescindible respecto de aquellos delitos que no son capitales.**

Por otro lado, también se tomaron medidas de tipo legislativo, que comenzaron a revelarse eficaces en la lucha por erradicar la práctica de la tortura.

Aunque las normas mexicanas prohíben el tormento y niegan valor probatorio a declaraciones hechas bajo tortura, sucedía que, de manera totalmente contraria, la carga de la prueba recaía en quien alegaba ser torturado, y probar la tortura es casi imposible, pues se realiza clandestinamente y sus autores conocen muy bien cómo llevarla a cabo sin dejar huellas perceptibles por los sentidos.

Se hicieron, entonces, modificaciones a los Códigos de Procedimientos Penales federal y del Distrito Federal, gracias a las cuales se revierte una situación inaceptable, porque se dispone que la confesión rendida ante la autoridad policial carecerá absolutamente de validez. Solamente será válida la que se rinda ante el Ministerio Público o el juez de la causa, con la imprescindible presencia del defensor del inculpado o persona de su confianza y, en su caso, del traductor. Con ello se invierte la carga de la prueba. De no acreditarse la presencia del defensor, ante quien sería prácticamente imposible torturar al inculpado, la declaración de éste no tendrá valor alguno.

Ahora, el que todas estas reformas logren las finalidades para las cuales fueron realizadas está en gran parte en manos de los poderes judiciales. Hago votos fervientes porque su entrega y devoción hagan posible una mejor impartición de justicia en México, lo cual es uno de los grandes reclamos nacionales de nuestros días.

## **DERECHOS HUMANOS Y SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA\***

Hace algunos meses, ante la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, escribí una serie de notas periodísticas con la finalidad de explicar cuáles son los principales aspectos de esa Institución, que el próximo mes de junio cumplirá dos años de creación.

De una de esas notas, tomo algunos párrafos con motivo de este importante Seminario “Derechos Humanos y Seguridad Social en América”, organizado por el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En el terreno de las ideas, el momento culminante en la búsqueda de la justicia social en México se encuentra en el debate sobre el proyecto del artículo quinto constitucional en el Congreso Constituyente de 1916-1917. De ese debate nació la primera declaración mundial de derechos sociales incluida en una Constitución. Esta es una de las grandes contribuciones de México al pensamiento universal y que tuvo y tiene consecuencias prácticas: hasta entonces el derecho constitucional y las Constituciones eran estrictamente políticas; es decir, organizaban el poder político y le imponían limitaciones. A partir de la Constitución mexicana de 1917, el caudal de la vida social penetró a las Constituciones para abrir la era del constitucionalismo social y asegurar el máximo nivel jurídico que todo hombre tiene derecho a llevar una vida con un mínimo de satisfactores económicos, sociales y culturales.

---

\* Intervención durante la ceremonia inaugural del seminario organizado por el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), que tuvo lugar del 22 al 24 de abril de 1992. *Gaceta*, CNDH, núm. 22, mayo de 1992.

**El proyecto de Constitución de Venustiano Carranza no incluía ningún aspecto social, lo que desilusionó a muchos constituyentes y lo cual contradecía a la gran corriente social que emergía de la lucha armada de 1913 a 1916.**

La comisión de Constitución presentó a la consideración del Congreso Constituyente un proyecto de artículo quinto que era el mismo de la iniciativa de Carranza adicionado con tres ideas de un documento formulado por los diputados Cándido Aguilar, Jara y Góngora, éstas eran las siguientes: jornada máxima de trabajo de ocho horas, descanso semanal y prohibición de trabajo nocturno para mujeres y niños. La comisión de Constitución rechazó otros principios contenidos en ese documento, a saber: establecimiento de juntas de conciliación y arbitraje, el principio de “a trabajo igual, salario igual”, sin hacer diferencia de sexos, derecho de huelga, indemnización por enfermedades profesionales y por accidentes de trabajo. La razón de la comisión para excluir esos puntos fue que ellos, según su parecer, no tenían cabida en la sección de las garantías individuales, pero que se discutirían al examinarse las facultades del Congreso Federal.

En el Congreso Constituyente se dieron dos grandes tendencias representadas por dos distinguidos diputados. El diputado Lizardi atacó ese proyecto de artículo quinto porque afirmó que la frase respecto a la jornada máxima de trabajo le quedaba al artículo como un par de pistolas a un Santo Cristo, su idea era que la Constitución no podía contener principios reglamentarios.

Jara manifestó que se quería redactar la Constitución como si fuera un telegrama, como si cada palabra costase muy cara y que él consideraba que era más noble sacrificar esa estructura jurídica a sacrificar al individuo, que era necesario establecer en la Constitución los principios que defendieran la vida del trabajador y sus energías.

Triunfó la corriente de Jara, que representaba la vida, el futuro y la justicia social.

El 13 de enero de 1917, se leyó el proyecto de título laboral con su exposición de motivos. Ese proyecto, sin mayor o im-

**portante discusión, se aprobó, por unanimidad, diez días después, como el artículo 123 de nuestra Constitución de 1917.**

Así nació la primera declaración constitucional de derechos sociales, misma que fue completada con la aprobación del artículo sobre la tierra, pero ese artículo no motivó mayor discusión, ya que el principio estaba ganado: las Constituciones deben sumergirse en la realidad social para asegurar a todo hombre un nivel mínimo de satisfactores económicos, sociales y culturales.

La idea, el principio filosófico que preside la defensa, y la vigencia de los derechos humanos es el de la dignidad del hombre; ahí sin duda se encuentra con los principios de la seguridad social que en nuestro país constituye un sistema integral de protección a los seres humanos, en particular, al trabajador y su familia.

Por ello, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con especial agrado, ha sumado sus esfuerzos con el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, para la realización de este Seminario, al cual le deseo mucho éxito.

## **ENTREGA DEL IV INFORME SEMESTRAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS\***

El informe que le acabo de entregar, señor Presidente, consta de tres volúmenes con 2,194 páginas impresas y en el cual se da cuenta clara y cabal de todas las actividades desarrolladas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos durante el cuarto semestre de su existencia. En él la información es minuciosa y alienta la esperanza de que la sociedad mexicana la encuentre útil, la pondere y la discuta, y que los medios masivos de comunicación la divulguen ampliamente. En esta presentación sólo resaltaré algunos de los aspectos más relevantes del semestre sobre el cual se informa.

Del 28 de noviembre de 1991 al 25 de mayo de 1992, se recibieron 4,503 quejas y del conjunto de las nuevas y de las que ya estaban tramitándose, se concluyeron 4,908; es decir 3,475 más que en el primer año de su existencia y 3,016 más que en relación con el tercer semestre de actividades. Se recibieron, en promedio, incluidos, sábados y domingos 25.7 quejas diarias y, también en promedio, diariamente se concluyeron 28 expedientes de queja.

Se expedieron 110 Recomendaciones y 75 documentos de no responsabilidad.

La amigable composición continuó siendo uno de los procedimientos más ágiles para solucionar quejas; a través de ella, se resolvió un 57% más de quejas que en el semestre pasado. Las autoridades que más apoyaron este procedimiento fueron: el

---

\* Discurso pronunciado al rendir su cuarto Informe como Presidente de la CNDH.  
*Gaceta*, CNDH, núm. 23, junio de 1992.

## Departamento del Distrito Federal y las Procuradurías Generales de los Estados de México, Hidalgo, Jalisco y Veracruz.

De las quejas presentadas en el semestre, varias de las cuales todavía están sujetas a investigación para determinar la veracidad de los hechos en los cuales se sustentan, los casos más reiterados fueron, en orden de frecuencia: detención arbitraria, denegación de justicia, abuso de autoridad, dilación en la procuración de justicia, falsa acusación, vicios en el procedimiento, tortura, violación a los derechos de los reclusos, inconformidad con sentencia, laudo o resolución y negativa a la solicitud de atención médica.

En los dos primeros semestres, del total de quejas recibidas el primer lugar dentro de los hechos presuntamente violatorios de Derechos Humanos lo fue la tortura. En el tercer semestre ocupó el tercer sitio con 6.2% del total de quejas recibidas. En este cuarto semestre ocupa el séptimo con el 2.9% de ese total, con 134 quejas.

En el semestre se creó la Coordinación de Seguimiento de las Recomendaciones para reforzar aún más este aspecto esencial en la tarea de un *Ombudsman*. En los primeros meses de actividad, esa Coordinación elaboró dos recordatorios, el 14 de marzo y el 4 de mayo, dirigidos a todas las autoridades que han recibido Recomendaciones, y los cuales contuvieron una relación detallada de los puntos pendientes por cumplir en cada Recomendación. Lo anterior permitió un proceso intenso de comunicación con las autoridades que se tradujo, en la gran mayoría de los casos, en una actualización recíproca de la información.

El resumen sobre el grado de cumplimiento del conjunto de las 110 Recomendaciones expedidas durante este cuarto semestre, es el siguiente:

12 Recomendaciones aceptadas y con pruebas de que han sido totalmente cumplidas.

73 Recomendaciones se encuentran parcialmente cumplidas.

10 Recomendaciones se encuentran aceptadas, en tiempo para presentar pruebas.

## **17 Recomendaciones se encuentran en tiempo para ser contestadas.**

**1 Recomendación se encuentra aceptada, contestada y la respuesta es insatisfactoria.**

**Del primer semestre aún existen 3 Recomendaciones parcialmente cumplidas. Del segundo semestre: 15 y del tercero: 45.**

De los datos aportados debe resaltarse que la Comisión Nacional considera que, por regla general, la Recomendación aceptada debe estar completamente cumplida de inmediato. Cuando ello es humanamente imposible, debe serlo en los siguientes nueve meses a su expedición; y estima que excepcionalmente esta regla puede no seguirse sin que exista negligencia en el cumplimiento. En consecuencia, es preocupante el número de Recomendaciones sólo parcialmente cumplidas. En algunos casos, la autoridad comienza a actuar y posteriormente no hace nada o actúa lentamente. Muchas de las Recomendaciones parcialmente cumplidas ya podrían y deberían estar totalmente satisfechas si hubiera voluntad para ello, como principalmente son los casos de las antiguas Recomendaciones 27/91, 30/91, 34/91, 43/91, 50/91 y 64/91, dirigidas respectivamente a los CC. Gobernador del Estado de Sonora, Gobernador del Estado de Baja California, Gobernador del Estado de Morelos, Gobernador del Estado de Veracruz y al entonces Gobernador del Estado de Guanajuato.

También es preocupante la falta de ejecución de órdenes de aprehensión relacionadas con Recomendaciones. Al respecto se puede señalar que sólo la Procuraduría General de la República tiene pendientes de ejecutar 73 de ellas.

El porcentaje de respuestas enviadas a la Comisión Nacional en relación con sus solicitudes de información a las autoridades en el ejercicio anterior fue de 94% y en éste es de 93%.

En la lucha contra la impunidad se continúan logrando resultados con motivo de las Recomendaciones y la amigable composición. Se ha sancionado a 266 servidores públicos: de ellos 110 son federales, 151 locales y 5 municipales, en los siguientes términos:

**Contra 95, se ejerció acción penal.**

**Contra 108, se inició averiguación previa.**

**20 fueron destituidos.**

**24 suspendidos, y**

**17 amonestados.**

**Se atendió a 1,703 personas, o sea un 191% más que en el semestre anterior, que acudieron a las oficinas de la Comisión Nacional para recibir orientación jurídica.**

**En el Programa sobre el Sistema Penitenciario del país, se realizaron 97 visitas a diversas cárceles en todas las entidades federativas, se expedieron 42 Recomendaciones que están incluidas en el total mencionado; se elaboró un Reglamento tipo de establecimientos penales, se diseñó un modelo de manual de organización y funcionamiento de los Consejos Técnicos Interdisciplinarios, se dio atención a internos inimputables y enfermos mentales y se estructuró un programa para que los sentenciados laboren. La lucha contra la corrupción en las cárceles continúa aunque aún es enorme lo que hay que realizar.**

**Se efectuaron 16 visitas a centros para menores infractores.**

**En colaboración con la Dirección General de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación y las correspondientes de las entidades federativas, se recibió respuesta positiva a 617 solicitudes de preliberaciones, libertades preparatorias y remisiones parciales de la pena de sentenciados, de acuerdo con la Ley.**

**Dentro del Programa de Asuntos Indígenas se concluyó el informe sobre el Programa Piloto de la Sierra Norte de Puebla y se avanzó en un 80% en el Informe sobre la atención a comunidades indígenas de la Sierra Tarahumara y en el informe relativo al conflicto religioso que viven algunas comunidades indígenas del país, principalmente en el Estado de Chiapas.**

**En el Programa de Agravios a Periodistas se continuó con la segunda etapa correspondiente al seguimiento a las 15 Recomendaciones específicas derivadas de este Programa, habiéndose**

obtenido buenos avances en los casos de Jorge Brenes Araya y Víctor Manuel Oropeza Contreras.

En el Programa sobre Presuntos Desaparecidos se esclarecieron 8 nuevos casos.

Se avanzó en un 70% en el diagnóstico cuantitativo previo de la problemática que aqueja al menor mexicano repatriado de los Estados Unidos.

En el Programa sobre el Libro de Texto Gratuito, se entregó a CONALTE el documento sobre "Los Derechos Humanos en el libro de texto gratuito: Una propuesta", y con ese Consejo se está colaborando en el "Proyecto Emergente para el fortalecimiento del Civismo en la Escuela Primaria".

Se impartieron 142 cursos de capacitación en Derechos Humanos con un total de 543 horas/curso para 19,461 participantes, lo que representa un incremento del 317% respecto al semestre anterior. A los mismos asistieron diversos sectores de la sociedad y servidores públicos federales, estatales y municipales; asimismo, se elaboraron los videos de capacitación: "Los Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos" y sobre técnicas de investigación.

Se organizaron cinco Coloquios y Seminarios y se realizaron dos diplomados con instituciones académicas. Se llevó a cabo el primer ciclo de Cine Penitenciario Mexicano. Se continuó con gran énfasis el programa de divulgación donde sobresalen el suplemento dominical del diario *El Nacional*, las coproducciones semanales con *Radio Educación* y *Radio UNAM*, y especialmente la publicación de 51 nuevos títulos y la distribución de 1'170,000 ejemplares.

En términos generales, puede decirse que el 95% de los programas establecidos se cumplió cabalmente y en algunos se rebasaron las metas propuestas.

Cada informe semestral ha sido más rico en resultados que el anterior. Más quejas resueltas. Más Recomendaciones. Más Documentos de No Responsabilidad. Más personas atendidas en nuestras oficinas. Más casos de amigable composición. Más personas que reciben orientación jurídica. Más actividades de capa-

citación y divulgación. Más publicaciones y más visitas penitenciarias. Los números y cifras son elocuentes.

En este informe resaltan muchos aspectos positivos, muchas luchas que se han ganado o en las que se ha avanzado enormemente. Sin embargo, también hay preocupaciones.

Entre las principales preocupaciones podemos señalar las siguientes:

En primer lugar que, como ya asenté, muchas Recomendaciones sólo se encuentran parcialmente cumplidas y su número ha crecido. Es necesario un esfuerzo adicional de las autoridades para conseguir que aumenten las Recomendaciones completamente satisfechas.

Un aspecto que resalta en este Informe es el seguimiento de las Recomendaciones, el cual fue una cuestión a la que se otorgó especial atención. Mayor precisión en la información, recordatorios a las autoridades y completa sistematización de las diversas etapas de su cumplimiento. Todo ello nos permite presentar esa sección como una de las más importantes de este Informe.

Otra preocupación es que hemos notado en algunas autoridades que comienzan a realizar actividades para que no se vaya a decir que no aceptaron las Recomendaciones o que las descuidan, pero realmente actúan con tal lentitud que fácil es percibirse que no dan a la causa de los Derechos Humanos la importancia que ésta requiere.

Existen algunos miembros de los poderes judiciales, aunque son muy pocos, que no nos auxilian proporcionándonos la información que nos es indispensable para poder cumplir con nuestras funciones. Sus argumentos van desde que no es su obligación hasta que la Comisión Nacional no es parte en el proceso; parecería que ignoran qué es un *Ombudsman* y que no les interesa la estricta aplicación de la ley.

Un nuevo país está surgiendo en el que una mejor procuración y administración de justicia es un reclamo nacional y si alguien tiene alguna duda respecto a esta afirmación puede constatar que el mayor número de quejas que recibimos se re-

fieren exactamente a estos dos aspectos. Esos juzgadores no están cumpliendo con sus responsabilidades y están dificultando que esta Comisión Nacional lleve a cabo las que le corresponden. Esta Comisión Nacional sólo es un auxiliar para que realmente se realice la justicia y nunca, y no lo hará, ha examinado un asunto jurisdiccional de fondo.

Otro aspecto que resaltó en este semestre, fueron algunas voces que se oyeron en el sentido de que la Comisión Nacional está estorbando el buen desempeño de los ministerios públicos y de las policías. Ello es falso. La Comisión Nacional es consciente de la muy importante labor que es la procuración de justicia y que la misma debe ser cada día mejor y más eficiente pero, claro está, dentro de los marcos constitucionales y legales.

Rotundamente reitero que una estupenda procuración de justicia y una estupenda protección de los Derechos Humanos son absolutamente compatibles. Es más, necesariamente tienen que serlo, si no estaríamos postulando que la Constitución no se puede cumplir.

Para lograr niveles aceptables de seguridad pública, es necesario tener confianza en las autoridades encargadas de prevenir y perseguir los delitos y esta confianza se fortalece a partir del respeto a los Derechos Humanos.

Algunos policías quieren ocultar su incapacidad y su corrupción culpando a la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Nadie se deja engañar. Todos sabemos la verdad.

Por ello, es por demás satisfactorio que cada día más, un mayor número de cuerpos ministeriales y policiacos nos estén solicitando seminarios, cursos y cursillos sobre los Derechos Humanos, estén colaborando más con nosotros y estén decididos a cumplir mejor con sus funciones capacitándose técnicamente. ¡Qué bueno!

La Comisión Nacional está haciendo todo lo que puede para apoyar estos esfuerzos de los cuerpos ministeriales y policiacos: capacitación y más capacitación; preparación y más preparación. Juntos lograremos una mejor procuración de justicia con la Constitución y la ley en la mano. La labor de la Comisión Nacional es

de colaboración, no de enfrentamiento; de auxilio, no de estorbo. Nuestra finalidad es exactamente la misma: el reforzamiento del Estado de Derecho y la realización de una mejor justicia.

Asimismo, nos preocupa que de las 10,244 quejas recibidas en estos dos intensos años de trabajo, se han concluido 8,233; es decir, un 80%. Es indudable que necesariamente este porcentaje tiene que aumentar.

En los países donde existe la institución del *Ombudsman* generalmente se respeta su carácter apolítico y apartidista y existe consenso de que las controversias sobre su labor pueden restarle efectividad al dañar la única autoridad que tiene: la moral. En México desde que la Comisión Nacional fue creada ha sido un órgano muy discutido y controvertido; sobre su labor, estructura, funciones y naturaleza se han escrito innumerables páginas. Es asombroso y saludable socialmente que la controversia no haya dañado su autoridad moral, lo que se comprueba con una encuesta practicada por instrucción del Consejo de esta Comisión Nacional. La sociedad la ha juzgado por los hechos y los resultados.

La crítica objetiva y constructiva nos estimula y nos hace meditar para mejorar nuestras acciones. Varios de los aspectos novedosos que se introdujeron en el presente semestre en el funcionamiento de la Comisión, fueron sugeridos por cinco organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos con las cuales, entre muchas otras, hemos sostenido un diálogo constante.

También se debe resaltar que el intercambio de opiniones se incrementó con muchos de los Gobiernos de los Estados. Muchos Gobernadores directamente discutieron con nosotros las quejas recibidas, los asuntos de amigable composición y las Recomendaciones. Por ello, los pocos aún renuentes en apoyar la causa de los Derechos Humanos destacan negativamente en el panorama nacional.

De justicia es mencionar que durante el presente semestre continuamos contando con el apoyo decidido de la sociedad y del C. Presidente de la República, lo cual, indudablemente ayudó en mucho al cumplimiento de nuestras funciones. También

**debo agradecer, y lo hago con gusto, la labor comprometida y desinteresada de los distinguidos mexicanos que integran el Consejo de la Comisión Nacional; así como la entrega, responsabilidad y eficacia de los funcionarios de la misma que han sido muy bien apoyados por los que laboran en esta Institución.**

Hay que seguir trabajando como hasta ahora: intensamente y superando algunos problemas para entregarle a la sociedad mexicana mejores resultados. Ello es posible y deseable. Sin embargo, a dos años de distancia podemos contemplar la existencia de una institución joven pero ya madura, flexible pero bien estructurada, con personal técnico especializado y una experiencia que parece ser de muchos años. Lo que realmente es alentador es el proceso de educación de la sociedad mexicana respecto a los Derechos Humanos y a la institución del *Ombudsman*, su gran y especial interés por ellos y el nacimiento de muchas organizaciones serias para su defensa. Tenemos una sociedad activa y participativa; una sociedad que está comenzando a crear, de acuerdo con su modo de ser, una verdadera cultura de los Derechos Humanos. Ésta, sin lugar a dudas, es y será su mejor protección y defensa.

## **XXXI ANIVERSARIO DE LA FUNDACIÓN DEL MOVIMIENTO MUNDIAL PRO DERECHOS HUMANOS: AMNISTÍA INTERNACIONAL\***

**Agradezco especialmente, y constituye para mí un honor, poderles dirigir unas palabras con motivo de un aniversario más de Amnistía Internacional en el mundo y en México. Un año más de estupenda labor en favor de la causa de los Derechos Humanos.**

El día de ayer al rendir el IV Informe Semestral de labores de la Comisión Nacional de Derechos Humanos afirmé que la Comisión Nacional a dos años de existencia es una institución joven pero ya madura, “flexible pero bien estructurada; con personal técnico especializado y una experiencia que parece ser de muchos años. Que lo que realmente es alentador es el proceso de educación de la sociedad mexicana respecto a los Derechos humanos y a la institución del *Ombudsman*, su gran y especial interés por ellos y el nacimiento de muchas organizaciones serias para su defensa. Que tenemos una sociedad activa y participativa: una sociedad que está comenzando a crear, de acuerdo con su modo de ser, una verdadera cultura de los Derechos Humanos, y que ésta, sin lugar a dudas, es su mejor protección y defensa”.

Asimismo dije que “la crítica objetiva y constructiva nos estimula y nos hace meditar para mejorar nuestras acciones. Varios de los aspectos novedosos que se introdujeron en el presente semestre en el funcionamiento de la Comisión Nacional fueron sugeridos por 5 organizaciones no gubernamentales

---

\* Discurso pronunciado durante la celebración del XXXI aniversario de Amnistía Internacional, en la ceremonia organizada por la sección mexicana de dicho instituto. *Gaceta*, CNDH, núm. 23, junio de 1992.

de Derechos Humanos con las cuales, entre muchas otras, hemos sostenido un diálogo constante".

En esta ceremonia, les reitero que una mejor organización de la sociedad para apoyar esta causa, siempre será el mejor escudo contra las arbitrariedades. En México todavía se necesitan más organizaciones serias y responsables que luchen por los Derechos Humanos y que la causa sea la humanitaria.

Las relaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Sección Mexicana de Amnistía Internacional han sido y son muy buenas. Tenemos respeto por la importante labor que realiza Amnistía Internacional y en la Sección Mexicana hemos encontrado en sus dos últimos presidentes, a dos luchadores convencidos de la causa humanitaria y cuyo interés es precisamente éste y ninguno otro más. Por ello, Amnistía Internacional en México, se fortalece y así refuerza toda esta lucha por la dignidad humana.

Por la salud del país deseo fervientemente que la entrega, firmeza y seriedad con que trabaja la Sección Mexicana de Amnistía Internacional y desde luego muchas otras asociaciones, sea ejemplo para las organizaciones no gubernamentales pro Derechos Humanos que existen y que ya se están creando.

Hace algunos meses Amnistía Internacional me invitó a escribir en dos cuartillas lo que pienso sobre la pena de muerte para un libro que se publicará próximamente con las ideas de muchos ciudadanos del mundo.

Permitaseme en esta ocasión recordar esas dos cuartillas que le entregué a Amnistía Internacional:

En los albores del Siglo xxi los hombres hemos logrado avances significativos en favor de las libertades políticas. La democracia adquiere nuevos bríos impregnada de las modernas concepciones de igualdad, dignidad y justicia.

Como un contrasentido, en 92 naciones ubicadas en todas las latitudes se sigue aplicando la pena de muerte: hay artes legalizadas de matar.

**El argumento principal que se esgrime en su defensa es el de que tiene efectos preventivos ya que los delincuentes potenciales se paralizan ante el miedo a morir ajusticiados. Lo anterior es únicamente una ilusión que no se sostiene frente a las estadísticas: la criminalidad no ha aumentado ahí en donde la pena capital se ha suprimido; en algunos casos, al contrario, ha disminuido. No existe una relación de proporcionalidad entre la pena de muerte y la frecuencia de la comisión de delitos.**

- Una razón de justicia se puede dar en favor de abolir esa práctica: es la más defectuosa de las normas punitivas. Además de que como declaró a la prensa el gobernador de California, Edmund Brown, en 1960, "...sólo ha servido para ejecutar a los débiles, a los pobres, a los ignorantes y a los miembros de minorías raciales", la pena es irreversible, grave defecto si se piensa que es impuesta por jueces, seres humanos que pueden errar, pero cuya equivocación resulta entonces irreparable. Baste que se dé uno solo de estos casos, y que en la realidad se dan, para estar en contra de la pena de muerte.

Por otro lado, si la idea moderna de la pena es que debe servir a la readaptación, la de muerte, obviamente, no busca tal objetivo. Es una pretensión del hombre moderno, del que está viviendo el fin de siglo con esperanza, que la norma vaya dejando de legalizar las respuestas vindicativas.

Que los hombres poseamos el derecho de castigar los actos que atentan contra los bienes comunes que consideramos máspreciados para el grupo social, no significa que detentemos la determinación de la vida de quienes entre nosotros delinquen, lo que va en contra de la razón y la equidad; atenta contra nuestra dignidad e integridad.

La norma internacional prohíbe los castigos crueles, inhumanos y degradantes. Los países del orbe deben atender tal prohibición.

El aliento democrático exige que así sea. Un Estado moderno no puede, a la vez que procura organizar la sociedad de modo que en ella se respeten los Derechos Humanos y se ponga coto al abuso de poder, erigirse en dueño absoluto de las vidas de sus integrantes.

**En México afortunadamente, en nuestra realidad dicha pena no existe ya que hace décadas que no se aplica; sin embargo, en nuestra Constitución se admite esa posibilidad. En consecuencia, nuestra Ley Fundamental deberá de reformarse para suprimirla. No cabe la menor duda. En ello existe alto consenso de la sociedad y de las principales fuerzas políticas. Esta será una batalla más ganada en nuestro país a favor de la causa de los Derechos Humanos; sin embargo, la sociedad mexicana debe pronunciarse claramente al respecto y los miembros de Amnistía Internacional deben ser los primeros.**

**Otra vez y muchas más le deseo mil felicidades a Amnistía Internacional y a su sección mexicana y que continúen luchando, como hasta ahora, por la hermosa y bella causa de los Derechos Humanos.**

## **EXPERIENCIAS Y PERSPECTIVAS DE LOS ORGANISMOS ESTATALES DE DERECHOS HUMANOS Y LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS\***

Se ha celebrado este Simposio en un momento importante para la causa de los Derechos Humanos en el país: a unos cuantos días del inicio de la vigencia de la Ley de la Comisión Nacional y cuando las entidades federativas se aprestan a crear, por sus órganos legislativos, las correspondientes Comisiones Locales.

La discusión y el intercambio de opiniones han sido muy benéficos y fructíferos. Queda claro que el país quiere y requiere de Comisiones Locales autónomas, presididas por personas que gocen de prestigio en sus respectivas entidades, que tengan los recursos materiales suficientes y todas las facultades que la Ley otorga a la Comisión Nacional. La fortaleza de esas Comisiones será el termómetro real de cuál es la efectividad de la protección de los Derechos Humanos en México.

El artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es un voto en favor de nuestro federalismo. Nuestra Carta Magna quiere que los problemas locales se resuelvan en los propios Estados, que las Comisiones Locales se robustezcan y cumplan muy bien con sus funciones. Todo México espera que así sea y en primer lugar la Comisión Nacional, la cual está para apoyar y auxiliar a las Comisiones Locales cuando así se lo soliciten y para cumplir cabalmente con todas las funciones que le señala la Constitución y su Ley.

---

\* Discurso pronunciado durante la ceremonia inaugural del simposio del mismo nombre. *Gaceta, CNDH, núm. 25, agosto de 1992.*

**Mientras las Comisiones Locales cumplan muy bien con sus atribuciones, menor será la intervención de la Comisión Nacional en los asuntos locales y ello será lo más saludable.**

Estoy seguro que todas, Comisión Nacional y Comisiones Locales, haremos un esfuerzo para que el esquema estructurado en el mencionado artículo constitucional sea todo un éxito. Debe serlo. Es lo conveniente para el bien de la República y para la causa de los Derechos Humanos.

Existen en el país varios reclamos importantes que están muy relacionados entre sí. México quiere y exige una mejor procuración de justicia. México quiere y exige una mejor seguridad pública. México quiere y exige una mejor campaña contra el narcotráfico. México quiere y exige una mejor defensa y protección de los Derechos Humanos.

Estos cuatro aspectos no son antagónicos; sino que son, deben ser y tienen que ser complementarios y armónicos. Son diversas facetas de un todo. Una estupenda defensa y protección de los Derechos Humanos es completamente compatible con una estupenda procuración de justicia, una estupenda seguridad pública y una estupenda campaña contra el narcotráfico. Nuestros marcos de acción son claros y precisos: la Constitución y la Ley.

Esos cuatro aspectos son indispensables para incrementar la calidad de vida del mexicano, para asegurarle los bienes más valiosos que tiene: la vida, la libertad, la dignidad y la seguridad jurídica. Todo lo que se haga al respecto siempre será insuficiente y en su realización hay que poner lo mejor que tengamos con verdadera entrega y convicción.

Hay que actuar con firmeza, vigor y energía, con conocimientos y técnicas, con precisión y eficiencia y, en consecuencia, hay que eliminar la improvisación, la impreparación, la simulación, la corrupción, el encubrimiento y los actos de mero escaparate.

En los últimos años en esos cuatro aspectos se han alcanzando logros positivos, pero aún queda bastante por hacer en las materias de capacitación y tecnificación, en la lucha contra la

**impunidad, en la adecuación del marco jurídico y en estímulos a los buenos servidores públicos de esas áreas.**

Considero que es momento oportuno de realizar más acciones concretas, de programarlas y evaluarlas. No es, por ningún motivo, momento de discursos, lucimientos, simulaciones o engaños. Digámoslo claramente: hay que actuar más y con más calidad, pero, desde luego, con la Constitución y la ley en la mano.

El Consejo de la Comisión Nacional, el pasado lunes, aprobó el programa anual de trabajo de la propia Comisión, el cual está siendo difundido con toda amplitud. Este es nuestro compromiso: cumplirlo todo y muy bien.

Sin embargo, quiero resaltar dos acciones concretas que de inmediato emprenderemos:

- a) Una campaña nacional, cuyas características se precisarán la próxima semana, para lograr el cumplimiento total de nuestras Recomendaciones, y
- b) Triplicar los cursos de capacitación que realizamos sobre qué son y cuál debe ser el cumplimiento de los Derechos Humanos y sobre técnicas de investigación, especialmente dirigidos a ministerios públicos y cuerpos policiacos, los cuales nos los están solicitando.

**Acciones y más acciones. Compromisos y más compromisos.** Demostremos todos juntos, sociedad, gobiernos y comisiones de Derechos Humanos, que no son simples palabras o buenos deseos, sino que es muy posible que dentro de los marcos de la Constitución y de la Ley se logren mejores resultados, absolutamente compatibles entre sí, para alcanzar cuatro aspectos de un todo: una mejor procuración de justicia, una mejor seguridad pública, una mejor campaña contra el narcotráfico y una mejor defensa de los Derechos Humanos.

## CAMPAÑA NACIONAL PARA EL CUMPLIMIENTO TOTAL DE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS\*

En la lucha por el fortalecimiento del Estado de Derecho, la protección y observancia de los Derechos Humanos y el combate a la impunidad, es indispensable el cumplimiento total de las Recomendaciones de esta Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Con tal finalidad, la Comisión Nacional ha ido perfeccionando el seguimiento de sus Recomendaciones. En cada Informe Semestral la información brindada ha sido más precisa. Con ese objeto se creó la Coordinación para el Seguimiento de las Recomendaciones, que en el semestre pasado envió a todas las autoridades que han recibido Recomendaciones dos informes sobre el estado de cumplimiento que guardan las mismas, a fin de intercambiar información y que las autoridades ejerzan el derecho de manifestar sus discrepancias con esa información. En esta forma los datos que aparecen en el Cuarto Informe Semestral han tenido la oportunidad de ser constatados y verificados en dos ocasiones.

Hace unos días, la Comisión Nacional dio a conocer su programa de trabajo anual junio de 1992-junio de 1993, aprobado por el Consejo, y se comprometió a que durante este año se enviarán a las correspondientes autoridades tres informes precisamente sobre el avance en el cumplimiento de las Recomenda-

---

\* Documento presentado ante organismos no gubernamentales pro-Derechos Humanos y medios de comunicación masiva el 16 de julio de 1992. *Gaceta*, CNDH, núm. 25, agosto de 1992.

ciones que han recibido. El último de estos tres se remitirá un mes y medio antes del Informe anual para que, como ya se asentó, todos ellos contengan la información más precisa y certera que sea posible.

En sus primeros dos años de labores, la Comisión Nacional expidió 269 Recomendaciones, varias de ellas a más de una autoridad: 107 han sido aceptadas y totalmente cumplidas; 136 han sido aceptadas y parcialmente cumplidas; 17 se encuentran en tiempo de ser contestadas; 10 han sido aceptadas y se encuentran en tiempo para presentar pruebas; 6 no han sido aceptadas, y una fue aceptada pero su respuesta es insatisfactoria.

De estas 136 Recomendaciones, 3 corresponden al primer semestre, 15 al segundo, 45 al tercero y 73 al cuarto.

Esta Comisión Nacional reitera su preocupación por el número excesivo de Recomendaciones parcialmente cumplidas.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, como anuncié la semana pasada, ha decidido emprender una campaña nacional por el cumplimiento total de esas 136 Recomendaciones. Para ello solicitamos el apoyo de la sociedad y de las autoridades a quienes las mismas van dirigidas.

**Las acciones concretas que se tomarán son las siguientes:**

1. A cada una de las autoridades que tienen Recomendaciones parcialmente cumplidas, la próxima semana se les enviará un folleto que contiene cuadros sinópticos sobre el cumplimiento de las Recomendaciones y en donde aparece con toda claridad la situación de cada una de las autoridades.
2. La Coordinación del Seguimiento de las Recomendaciones está a la orden de las autoridades, para cualquier aclaración que deseen realizar.
3. A partir del 10 de agosto invitaré a todas las autoridades que aún tengan Recomendaciones parcialmente cumplidas a platicar personalmente e intercambiar opiniones sobre ese cumplimiento. Si alguna no puede aceptar esa invitación, se le enviará un documento

**en el cual se le vuelva a especificar cuál es el estado de cumplimiento que guardan las Recomendaciones que se le han dirigido.**

4. Se invita a las Organizaciones no-gubernamentales pro Derechos Humanos a que "adopten" una o varias de estas Recomendaciones, que las estudien con cuidado y las divulguen ampliamente y se unan a esta Comisión Nacional en nuestra insistencia, firme y serena, de lograr el total cumplimiento de la o las Recomendaciones "adoptadas".
5. La Comisión Nacional estará informando periódicamente a la sociedad sobre los avances que se vayan alcanzando en esta campaña.
6. En los primeros días de diciembre la Comisión Nacional, con fundamento en el artículo 71 de su Ley, presentará públicamente un Informe Especial sobre los logros alcanzados respecto a esas 136 Recomendaciones: cuáles ya fueron completamente cumplidas, cuáles no y por qué, y de cuáles es completamente inadmisible que guarden esa situación.

Junto a esta campaña nacional, no se puede descuidar el cumplimiento de las Recomendaciones que se han venido y se vayan expediendo a partir del Cuarto Informe de Labores.

**Señoras y señores:**

El cumplimiento total de las Recomendaciones es uno de los mejores medios con que se cuenta en la lucha contra la impunidad. Ésta hay que reforzarla y vigorizarla. Cada triunfo en ella fortalece el Estado de Derecho y civiliza la vida en común de los mexicanos.

En esta lucha no se puede admitir la simulación, el engaño o la negligencia. Es una batalla frontal donde sólo existe un camino: la verdad. A hacerle honor está comprometida la Comisión Nacional, su prestigio y su credibilidad.

**Prometemos a la sociedad mexicana que en esta campaña nacional, lucharemos por entregarle resultados y más resultados para que se refuerce la realización de la justicia y realmente se castigue a quienes, rompiendo los lazos sociales entre los mexicanos, violan la Constitución, la Ley y los Derechos Humanos.**

## **DERECHOS HUMANOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD\***

**Todos sabemos que la vida humana es inconcebible fuera de las relaciones sociales. Por ello, toda vida disminuye su calidad de humana cuando las relaciones con otros hombres sufren menoscabo.**

Ese menoscabo de las relaciones entre los hombres se ha presentado bajo múltiples aspectos durante el transcurso de la humanidad. El racismo, forma detestable de discriminación, hubo de ser un frente de lucha para aquellos que consideran que la igualdad real entre los hombres es la única y principal fuente perdurable de convivencia social.

Aún existen países en donde esta forma de discriminación, de suyo cruel e inhumana, impide la convivencia pacífica entre los seres.

No obstante, hasta hace muy poco realmente, la humanidad ha cobrado conciencia de que todavía existen muchas y múltiples formas de discriminación. Algunas de ellas han permanecido, por sutiles, lejos del pensamiento y de la acción de los hombres y de los gobiernos. Este es el caso de la discapacidad.

En esta Jornada que hoy nos reúne, el primer concepto que puede permitir que el pensamiento y las acciones de los hombres incluya a las personas con discapacidad durante la búsqueda del respeto de sus derechos es, naturalmente, el concepto de igualdad.

No obstante, este concepto debe ser trascendido bajo una nueva perspectiva: la de la equidad.

---

\* Discurso pronunciado durante la ceremonia inaugural de la Jornada Internacional que sobre el tema se llevó a cabo el 10 de octubre de 1992 en el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social. *Gaceta*, CNDH, núm. 27, octubre de 1992.

El concepto de equidad implica que, *para los iguales, debe buscarse lo igual*. En su sentido más profundo, la equidad representa, en realidad, una ampliación de la aplicación de la Justicia, que enriquece al Derecho y lo humaniza.

La existencia de grupos de personas con discapacidad, entendida ésta como la restricción o la ausencia de la capacidad para realizar una actividad en la forma que se considera normal, con los que debe tenerse iguales consideraciones, también tiene una rica historia en la sociedad. Primero fueron los ancianos. Más tarde los niños. En todo caso, hoy no hacemos sino proseguir el camino que otros hombres abrieron hace décadas en la lucha por el derecho que todos los hombres tenemos a ser tratados como tales, por el simple hecho de serlo.

Bajo estos conceptos, una de las principales preocupaciones de la sociedad actual debe ser la equiparación de oportunidades, de manera que pueda garantizarse, a toda persona, una vida social compatible con el desarrollo humano.

Nunca serán suficientes los esfuerzos por lograr que las personas con algún tipo de discapacidad se encuentren en igualdad de oportunidades —a partir de un proceso de equiparación— para garantizarles, por ejemplo, el acceso al trabajo, la educación, la recreación, la atención de la salud, el deporte y el acceso a la cultura.

Las personas que tienen que vivir su vida con aquello que representa el poseer algún tipo de discapacidad, hoy tendrán la palabra. Las distinguidas autoridades y personalidades que amablemente han aceptado escucharles representan el esfuerzo del gobierno y de la organización de la sociedad por alcanzar, en el menor tiempo posible, una sociedad más noble, civilizada y más humana.

Deseo que este diálogo alcance los frutos que se ha planteado y que, con ello se contribuya cabalmente a centrarse sobre las capacidades de las personas y no sobre sus restricciones, que ayude a evitar la marginación de una sola de ellas y que fortalezca la igualdad y la dignidad de absolutamente todos los mexicanos.

## LA ÉTICA DEL PERIODISTA: SU RESPONSABILIDAD SOCIAL\*

Considero que ha sido una estupenda idea la organización de este simposio sobre: "La ética del periodista: su responsabilidad social" por la prestigiada Asociación Mundial de Mujeres Periodistas y Escritoras, Capítulo México. La realización de este evento, concebido y llevado a cabo precisamente por comunicadores sociales, dice mucho de lo que actualmente está sucediendo en México, país que está cambiando vertiginosamente porque quiere ser mejor y abatir rezagos de años, lustros y a veces de muchas décadas; quiere superar deficiencias y problemas para que realmente los mexicanos podamos vivir mejor desde los más diversos ángulos: el económico, el social, el político, el educativo y el cultural.

Dentro de este panorama, es indudable que los medios masivos de comunicación no pueden quedarse atrás. Sus problemas los conocen ustedes muy bien. Prueba de ello es el temario de este congreso. Llevo muchos años tratando de cerca a muchos comunicadores sociales, varios de los cuales son amigos a los que respeto y les tengo afecto. He oído sus preocupaciones y me consta su desencanto cuando alguien del medio se corrompe, cuando una noticia no es objetiva y se politiza, cuando surgen medios casi totalmente consagrados al amarillismo. A veces, algunas personas causan un daño muy grande a una hermosa y valiente profesión.

Me consta, y doy fe de ello, cómo directores de medios masivos de comunicación luchan porque la noticia sea sólo un re-

---

\* Palabras de inauguración del simposio que lleva el mismo nombre y que tuvo lugar el 7 de diciembre de 1992. *Gaceta*, CNDH, núm. 29, diciembre de 1992.

flejo de la realidad, sin inclinarse a favor de una ideología, partido político, grupo o persona. Conozco a muchos periodistas, de larga trayectoria, que viven honestamente de su profesión y que, inclusive, tienen como código de honor no aceptar ninguna dádiva.

Me consta, porque platico con muchos directores de los medios, editorialistas, caricaturistas y reporteros, que hay una fuerte y gran corriente, que espero, sea imparable, porque los medios masivos de comunicación sean mejores y se superen problemas y, desde luego, existen en nuestro país medios que responden a la idea de excelencia y tienen un amplio reconocimiento nacional e internacional. Todos sabemos quién es quién.

Este simposio se emmarca en ese gran movimiento renovador y purificador que muchos comunicólogos están promoviendo. Felicidades. Por el bien de México, deseo fervientemente que alcance sus objetivos.

Permítaseme contribuir con sus metas, exponiendo sólo una idea, como ponencia, para que sea discutida, se pondere y se vean sus pros y contras y su factibilidad.

En varios periódicos europeos, como el español *El País* y el francés *Le Monde*, como decisión propia y única de ellos, se ha creado un *Ombudsman* del lector, una persona respetada y distinguida a la cual se puede acudir para presentar una queja respecto a la información y editoriales que se publican en esos diarios. Este *Ombudsman* lo designa el propio periódico y forma parte de su personal. ¿En México, sería buena idea y resultaría factible poder seguir los ejemplos español y francés?

Aún más, ¿no sería conveniente que ustedes mismos discutieran sobre la conveniencia o no de la creación de uno o varios *Ombudsman* para los medios masivos de comunicación, el o los cuales serían nombrados y sostenidos económicamente sólo por ustedes mismos? Esta figura del *Ombudsman*, que está ya arraigando en nuestro país y cuyos efectos benéficos se sienten en la sociedad, ¿sería conveniente ampliarla a los medios masivos de comunicación como una decisión exclusiva de ellos y sin ninguna intervención de cualquier otro sector?

**Uno de los grandes temas de nuestros días, no sólo de México sino de todo el mundo y que se está discutiendo y aún no existen definiciones precisas, se refiere al equilibrio y la armonía que deben existir entre dos grandes valores, entre dos de los principales Derechos Humanos: la libertad de expresión y el derecho a la intimidad.**

Estimadas amigas y amigos. Su simposio es muy importante y representa la pluralidad del país. El temario es por demás sugerido. Ustedes están preocupados por estas cuestiones, realmente todo el país lo está. Les deseo mucho, pero mucho éxito para que sus definiciones, en las cuales exista consenso, puedan llevarse a la realidad, por el bien de México, de los mexicanos y de esta hermosa y bella profesión que ustedes, todos los días, reconstruyen y actualizan.