

---

# **LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO, ALCANCES Y LIMITACIONES PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS**

*Karla Valverde*

El tema de los derechos humanos es, sin duda, uno de los más debatidos en el mundo. En este trabajo nos interesa, particularmente en el caso mexicano, la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

Aunque no nos proponemos hacer un recuento histórico sobre el tema de los derechos humanos, haremos, en primer lugar y de manera breve, una descripción de lo que son, así como de su evolución y su desarrollo en el mundo.

## **Los derechos humanos y su proceso de formulación jurídica**

Existen, fundamentalmente, dos periodos que han constituido (cada uno en su época: el primero hacia finales del siglo XVIII, y el segundo hasta mediados del presente siglo), los pilares para la fijación y la adopción de los derechos humanos como principios básicos del derecho constitucional moderno: es decir, de su proceso de formulación jurídica.

El primer momento podríamos ubicarlo a partir de 1780 cuando obtuvo su máxima expresión en la Declaración Francesa y en la Constitución Norteamericana.

En la Declaración Francesa de 1789, por su concepción jusnaturalista y liberal, se reconocieron los derechos del hombre como individuo y como

ciudadano. Por su parte, la Constitución Norteamericana estuvo precedida por una serie de Declaraciones de Independencia formuladas por la gran mayoría de los entonces nuevos estados de la Unión Americana (1776). Por tanto, la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787 fue enmendada en quince ocasiones hasta incluir, en 1789, una declaración de derechos. A través de esta Constitución se otorgó a los ciudadanos estadounidenses el derecho a ser procesados por un jurado; a obtener un juicio conforme a la ley; a disfrutar de la libertad de religión y de expresión, entre otros derechos.

La trascendencia de la Declaración Francesa y de la Constitución Política Norteamericana se demostraron cuando dos años más tarde, en 1791, fue incluido en el preámbulo de la Constitución Francesa un apartado sobre derechos humanos. El segundo momento del que hablamos tuvo lugar al término de la Segunda Guerra Mundial con la Declaración Universal de 1948. En este documento, firmado por todos los países pertenecientes a las Naciones Unidas, se otorgó una base moral-universal a la protección de los derechos humanos de libertad, igualdad, culto y seguridad del individuo.<sup>1</sup> Más tarde, al firmarse los pactos internacionales, se les otorgó su carácter jurídico, es decir, de obligatoriedad.

### **Articulación y fundamento de los derechos humanos**

Tenemos, entonces, que los derechos humanos son una serie de valores éticos, elevados a la categoría de normas jurídicas, que surgió gracias a diversas luchas de los hombres a lo largo de varios años para constituirlos como inalienables y universales.

A los derechos del hombre se les considera naturales, en el sentido de que existen entre los hombres en su calidad de seres vivientes. Si el hombre es un ser social, sus derechos son también sociales y “son la base y el objeto de las instituciones sociales: la base porque la sociedad se compone de hombres, cada uno de ellos con derechos individuales que deben respetarse; el objeto, porque a la sociedad toca hacer efectivo el uso de esos derechos”.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> “Declaración Universal de Derechos Humanos” en *Derechos humanos, recopilación de instrumentos internacionales*. Naciones Unidas, Nueva York, 1983.

<sup>2</sup> Ruiz, Eduardo, *Derecho Constitucional*, UNAM, México, 1978, pp. 43.

En razón de su evolución, a los derechos humanos se les agrupa en tres grandes generaciones.<sup>3</sup>

a) El primer grupo abarca los derechos de carácter civil o de primera generación y son aquéllos que nacen a partir de la Revolución Francesa y tratan de proteger, fundamentalmente, tres valores; la libertad, la dignidad y la seguridad jurídica de la persona.

b) El segundo grupo lo constituyen aquellos derechos con carácter social, económico y cultural que surgen a partir del pacto internacional adoptado por las Naciones Unidas en 1966, mismo que no entró en vigor sino hasta 1976, cuando se reconoció y definió el derecho al trabajo; a la libre sindicación; a la huelga; a la seguridad social; a la protección de la familia, a un nivel de vida adecuado; a la salud física, a la educación y a la cultura.

c) La tercera generación se refiere a los derechos humanos de solidaridad, concebidos sobre todo en los países en vías de desarrollo. Entre estos derechos se encuentran el derecho a la autodeterminación; al desarrollo de los pueblos y a un medio ambiente digno, por señalar sólo algunos. Una vez señalado lo anterior es necesario explicar que todos los países se rigen y relacionan entre sí mediante la ley internacional, conformando el llamado Derecho Internacional. Éste, en su forma tradicional, reservaba el dominio de los derechos humanos a cada Estado: sin embargo, sobre todo como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, la cuestión de los derechos humanos abandonó su esfera nacional para ubicarse en la esfera internacional. De esta suerte tenemos que, en la actualidad, los derechos del hombre constituyen tanto una materia regulada por el derecho interno de los Estados, como una materia regulada por el Derecho Internacional.

---

<sup>3</sup> Gross Espiell, Héctor. "La evolución del concepto de los derechos humanos: criterios Occidentales, Socialistas y del Tercer Mundo" en *Estudios sobre derechos humanos*, Edit. Jurídica-Venezolana—IIDH, Venezuela, 1985. Ver también Lions, Monique. "Los derechos humanos en la historia y en la doctrina" en *Veinte años de evolución de los derechos humanos*, UNAM-IIJ, 1974.

En este sentido se habla de un regionalismo y de universalismo de los derechos de la persona humana,<sup>4</sup> pues ambos promueven, garantizan y defienden los derechos humanos.

Ahora bien, el Derecho Internacional basa la promoción y la protección de los derechos humanos en diversos instrumentos universales, como lo son la Declaración Universal de los Derechos Humanos promulgada, como ya se mencionó, por los países signatarios de las Naciones Unidas en 1948; la firma de los pactos internacionales surgidos de la Carta de Naciones Unidas en 1966, los que no entraron en vigor sino hasta 1976 y dieron un marco jurídico a los derechos humanos con el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, el Protocolo Facultativo al Pacto de Derechos Civiles y Políticos; así como todas aquellas comisiones, subcomisiones, convenciones y cartas, creadas por instrumentos convencionales o en casos específicos.

En algunos países, principalmente en Europa, existen otros mecanismos y sistemas de protección y control para el cumplimiento de los derechos humanos, independientemente de que se encuentren legislados. Por ejemplo, conforme al Convenio Europeo de 1953, se crearon la Comisión Europea y la Corte Europea de Derechos Humanos, la primera como órgano de investigación y conciliación; el segundo, como órgano judicial de decisión.<sup>5</sup> En otras ocasiones se adoptó la figura del *Ombudsman*.

## El Ombudsman

La figura del *Ombudsman* nació, en el año de 1809 en la Constitución sueca, como mediador entre los particulares y el Estado para la defensa del ciudadano y de sus derechos. A partir de entonces, otros países adoptaron tal figura como un medio para defender a los ciudadanos de los abusos oficiales y mantener el orden jurídico establecido.

---

<sup>4</sup> Sobre este tema consultar: Gros Espiel, Héctor, "Universalismo y regionalismo en la protección internacional de los derechos humanos" en *Los tratados sobre derechos humanos y la legislación mexicana*, UNAM-III, México, 1981.

<sup>5</sup> Para ampliar este tema consultar: Rodríguez y Rodríguez, Jesús. *Estudios sobre derechos humanos. Aspectos nacionales e internacionales*. CNDH, Colecc. manuales 90/2, México, 1990.

Como defensor del pueblo, sus principales características son: ser elegido por un parlamento constituido democráticamente; tener como titular a una persona políticamente neutral; contar con poder de actuación independiente de cualquier otro órgano; relacionarse directamente con los ciudadanos; tener facultad para investigar, controlar, recomendar y sancionar; informar anualmente sus actividades.

Aunque la institucionalización de la figura del *Ombudsman* debe adaptarse, para su buen funcionamiento, a los sistemas legales y gubernamentales de cada nación y, sobre todo, debe ser reconocida por la sociedad como su representante y protector frente a los atropellos del Estado, actualmente esta figura existe en más de cuarenta países, entre los que se encuentran Finlandia, Dinamarca, Nueva Zelanda, Gran Bretaña, Canadá, Francia, España, Portugal, Guatemala y Costa Rica.

Con base en lo anterior podemos decir que tanto el Derecho (marco jurídico) como la organización política (con participación ciudadana) son instrumentos de suma importancia en el desarrollo de los derechos humanos. Como señala Jorge Carpizo; "son instrumentos que el hombre crea al vivir en sociedad, los crea para que estén a su servicio, para que lo auxilien en lograr su finalidad de realizarse como hombre, para que le aseguren su libertad y su dignidad".<sup>6</sup>

Sin embargo, pese a los esfuerzos por asegurar el respeto a los derechos de la persona humana, al revisar la historia del mundo podemos comprobar que la mayoría de los países violan, en mayor o en menor grado, el marco jurídico que los sustenta, México no es la excepción. Por ello, una vez descrito a grandes rasgos el panorama histórico internacional, veamos ahora el desarrollo de los derechos humanos en México.

### **Marco jurídico de los derechos humanos en México**

Nuestro país fue uno de los primeros países en reconocer los derechos universales del hombre; sobre todo los principios de igualdad, propiedad,

<sup>6</sup> Carpizo, Jorge. "Los derechos humanos" en *Revista mexicana de política exterior*, Vol. I, núm. 3, abril-junio, 1984, p. 31.

seguridad y libertad fueron reconocidos, durante el siglo XIX, mediante el Decreto Constitucional de Apatzingan de 1814, en el Acta Constitutiva de 1824, en la primera de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y en la Constitución de 1857.

Sin embargo, no fue sino hasta 1917 cuando con la Constitución Política se elevaron a rango jurídico normas de protección que incluían, además de las garantías individuales, dos sectores sociales antes marginados: el rural y el obrero (art. 27 y 123, respectivamente).

Nuestra Carta Magna establece, en lo referente a los derechos humanos, que todas las leyes y autoridades de la nación deben sostener y respetar las garantías individuales que otorga la propia Constitución para hacerlos efectivos.<sup>7</sup>

Estas garantías individuales están contenidas en los primeros 29 artículos constitucionales y encuentran su sanción bajo el nombre de "atentados contra las garantías constitucionales" en el Título del Código Penal, mismo que los hace caer bajo la jurisdicción de los tribunales.

En el caso mexicano, como ya señalamos, el marco jurídico de los derechos humanos lo constituye la Constitución Política vigente; asimismo debemos mencionar que su reconocimiento en el ámbito internacional se sustenta en las declaraciones mundiales suscritas por México, entre las cuales podemos mencionar la firma de la Carta de Naciones Unidas en 1948; el apoyo a la creación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la institucionalización de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en 1978; la firma de los Pactos Internacionales, con dos reservas, hacia 1983; su adhesión a la Convención Internacional de las Naciones Unidas que prohíbe la tortura; así como la Declaración de los Derechos Políticos de la Mujer y de los Asilados, entre otros.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Ver *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1985; así como Armenta Calderón, Gonzalo, "Los derechos fundamentales del hombre en el derecho mexicano" y Flores García, Fernando, "La constitución y su defensa" en *La constitución y su defensa*, UNAM, México, 1986; Barragán, José, *Algunas consideraciones sobre la defensa de los derechos humanos*. Manuscrito.

<sup>8</sup> Carpizo, Jorge, "Correlaciones entre la constitución y los pactos de Naciones Unidas", en *Los tratados de los derechos humanos y la legislación mexicana*. UNAM-III, México, 1981.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, como organismo internacional tiene, según sus estatutos, la posibilidad de recibir las querellas que no hayan tenido un buen cauce dentro del país donde fueron cometidas, y puede entonces, además de solicitar la información del caso y estudiar su desarrollo, intervenir directamente en el procedimiento que corresponda e incluso pedir informes periódicos sobre el mismo para asegurar su ejecución.

Es importante señalar que por medio de las reservas hechas por México al ratificar los pactos y las convenciones sobre derechos humanos, en 1983, no se reconoce la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para intervenir dentro del territorio nacional, en el entendido de que su propia legislación otorga los recursos necesarios para reparar cualquier falla en la preservación de las garantías individuales.

Bajo este supuesto, veamos cómo se desempeña la administración de justicia en nuestro país.

### **La administración de justicia en México**

Recordemos que un Estado de derecho descansa, entre otros principios, en la soberanía nacional la legalidad, la legitimidad y la división de poderes. Asimismo, para los fines de este trabajo, aclaremos que la división de poderes se establece con el propósito de lograr equilibrio y armonía entre el cuerpo administrativo de gobierno, es decir, entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

Tenemos así, por ejemplo, que la jurisdicción es un atributo de la soberanía suprema (potestad de administrar justicia) que se refiere a la facultad y obligación que tiene el Estado, ejercida a través del poder judicial, de impartir justicia por medio de los juzgados y tribunales. Estos a su vez cuentan con un área investigadora de los sucesos en manos del Ministerio Público y la Policía Judicial.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Fix Zamudio, Héctor, *La protección jurídica y procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, UNAM, México, 1982.

Según lo anterior, debiera existir una delegación de facultades y tareas en un sentido vertical, esto es, donde cada instancia se ocupe de ciertas actividades y cuente con jurisdicción autónoma, promoviendo así una división de poderes, por así decirlo; sin embargo, en la regulación del Ministerio Público como área investigadora del poder judicial podemos encontrar, dentro de su legislación, que por un lado es el representante legal de la sociedad con facultad para ejercer la acción penal; y por el otro, es el consejero del gobierno.

Si además tomamos en cuenta que los ministros de la suprema corte de justicia son nombrados por el presidente de la república (artículo 96 constitucional), tendremos que el poder ejecutivo domina la jurisdicción del poder judicial en sus tareas. Por tanto, el poder judicial se encuentra configurado con debilidad al depender directamente del poder ejecutivo mientras este último se fortalece.

Con base en lo anterior, dado el caso de que los poderes ejecutivo o judicial cometan un atropello contra los ciudadanos, no hay una instancia neutral a la cual se pueda acudir, es decir, la representación independiente del interés de la sociedad respecto al gobierno no existe. Así, no es lógico pensar que el Ministerio Público vaya a ser imparcial y no vaya a privilegiar siempre a alguno de los dos poderes mencionados, ya que, como dice el dicho, "no se puede ser juez y parte a la vez". Por otro lado, como ya se dijo antes, las cortes internacionales no tienen jurisdicción en México.

Una administración de justicia estructurada en esta forma repercute necesariamente en la constante violación de los derechos humanos.

### **La Comisión Nacional de Derechos Humanos**

Nuestro país, como dijimos, no es la excepción en la violación a los derechos humanos: detenciones arbitrarias, irrupciones violentas, amenazas e intimidación, maltrato físico, tortura y atentados son sólo algunos ejemplos. El 13 de junio de 1989 el *Americas Watch*<sup>10</sup> presentó un informe intitulado *Derechos Humanos en México; una política de impunidad* en el cual, basado

---

<sup>10</sup> Éste es un organismo humanitario no-gubernamental fundado en 1981.

en documentos gubernamentales y de organismos de derechos humanos mexicanos, se presentan los puntos más conflictivos en lo referente al irrespeto de estos derechos en el territorio nacional.

Según este informe los lugares más problemáticos del país en cuanto a tales violaciones son Chiapas, Guerrero, Michoacán y Veracruz; asimismo se informa que la práctica de la tortura y las ejecuciones extrajudiciales aparecen como las más frecuentes.<sup>11</sup>

Desde el inicio de su gobierno, la nueva administración pareció preocuparse por el tema de los derechos humanos en México. El 25 de enero de 1989 el Departamento del Distrito Federal estableció la Procuraduría Social; el 13 de febrero de ese mismo año Salinas de Gortari creó la Dirección de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación; y, en abril, se estableció la Comisión de Derechos Humanos en Morelos.

En junio de 1990, una semana antes de que *Americas Watch* diera a conocer su estudio, se creó, por decreto presidencial (Diario oficial 6 de junio de 1990) y no por vía Congreso de la Unión, un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación con la tarea de proponer y vigilar el respeto a los derechos humanos; la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

Este hecho invita a pensar que el gobierno no sólo no acepta la existencia de violación a los derechos humanos en México, sino que, además, crea entonces una especie de defensoría, procuraduría, o bien, *Ombudsman* de derechos humanos, como instancia neutral receptora de demandas en contra de los atropellos cometidos por él mismo; sin embargo, las características propias de esta comisión nos hace reflexionar sobre este asunto.

Según expresó Salinas de Gortari en el acto de inauguración de dicha comisión, la creación de esta instancia responde a “una exigencia colectiva, como parte fundamental del Plan Nacional de Solidaridad y por tanto de la modernidad”, y a una línea política del gobierno para defender los derechos humanos y sancionar a quienes los lastimen.

---

<sup>11</sup> Ver *Americas Watch*, *Human Rights in México: a policy of impunity*, junio de 1990.

La CNDH se crea como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, es decir, sin una jurisdicción propia, pero con atribuciones concretas y limitadas, tales como las siguientes: proponer la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos; establecer los mecanismos de coordinación necesarios para la ejecución de la política nacional; elaborar y ejecutar los programas de atención a los reclamos sociales; elaborar y proponer programas preventivos en los ámbitos jurídico, educativo y cultural; representar al gobierno federal ante diversos organismos; formular programas y acciones que promuevan el cumplimiento de tratados, convenios y acuerdos internacionales signados por México; intervenir sólo en caso de violación administrativa (vicios en procedimiento), pero no en sentencias definitivas y aspectos jurisdiccionales de fondo, en conflictos laborales y en calificación electoral.

Aunque la CNDH es receptora de denuncias a la violación de derechos civiles y políticos,<sup>12</sup> su función es sólo hacer sentir a la sociedad que cuenta con una instancia protectora, pues en realidad pone en manos del Estado:

- a) la gestoría de los reclamos de la sociedad;
- b) la posibilidad de encauzar acorde a sus intereses las denuncias e informes acerca de las violaciones;
- c) la posibilidad de legitimarse ante la sociedad civil como un gobierno atento a las necesidades sociales.<sup>13</sup>

Para decirlo en pocas palabras, le otorga al Estado la última decisión y la responsabilidad sobre el procedimiento del caso.

En su primer informe semestral (junio-diciembre de 1990) al presidente de la república, la Comisión manifestó haber celebrado nueve sesiones, de las cuales el mayor resultado fue la redacción y aprobación de su reglamento interno. En lo que se refiere al programa de quejas, se presentaron 1343 de las cuales han sido concluidas 397 por los siguientes conceptos; 204 por su

---

<sup>12</sup> Ver: Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Gaceta*, núm. 90/0, 90/1, 90/2, México.

<sup>13</sup> Pro, Agustín. *Los derechos humanos: un nuevo campo de lucha*. Centro de derechos humanos, México, 1990.

solución; 146 por incompetencia de la comisión; 15 por falta de interés del quejoso y el resto por diversas causas.

Estos resultados muestran que el 36.7% de las quejas recibidas por la CNDH no son de su competencia, en la mayoría de los casos por tratarse de asuntos jurisdiccionales de fondo (71 ocasiones) y porque no existía actuación o por negligencia de una autoridad o servidor público.

Durante este primer semestre, la CNDH emitió 33 recomendaciones, de las cuales el 30% se le hicieron a la Procuraduría General de la República.

De las quejas más reiteradas sobresalen, en orden descendente de importancia, la privación ilegal de la libertad; la tortura; el homicidio; el abuso de autoridad; las amenazas; las lesiones, y la falsa acusación.

La recepción de una queja provoca que la Comisión solicite un informe a la supuesta autoridad que viola el derecho humano; se realiza una investigación; se valoran las pruebas y se emite una recomendación que sólo tiene fuerza moral.

Si revisamos algunas de las recomendaciones hechas por la Comisión y publicadas en su propia gaceta, encontraremos que en cada una se esboza brevemente el caso a tratar (existe un apartado llamado "hechos"); posteriormente se justifica la competencia de la CNDH (bajo el apartado "considerando" o bien se expresa como "situación jurídica"); finalmente se concluye con una "recomendación". Hasta este punto llega la actuación de la comisión.

### **Consideraciones finales**

En México no se reconoce la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para intervenir dentro del territorio nacional y los ciudadanos mexicanos carecen de un órgano neutral que los defienda frente a los atropellos del Estado.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, aunque es una instancia que pretende ser defensora del pueblo o bien *Ombudsman*, adolece del elemento más importante para serlo, nos referimos a que la CNDH es parte del poder

ejecutivo, la designación de su titular es facultad del presidente de la república y carece de poder sancionador.

La sociedad en su conjunto tendrá que realizar reformas profundas a la administración de justicia para crear una opción verdadera de “antipoder” que funja como intermediario entre la sociedad y el Estado.

La CNDH no puede tener dicha función en tanto no se constituya de manera autónoma e independiente, con jurisdicción y autoridad propias.

El primer informe y el balance de la Comisión presentada al presidente de la república notificó los pocos alcances y las muchas limitaciones con que cuenta.