

## NUEVOS ASPECTOS EN EL ESTUDIO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA LUCHA POR SU DEFENSA EN EL ESTADO MEXICANO

SUMARIO: I. *Un punto de vista ambivalente de los derechos humanos.* II. *Marco de referencia.* III. *Panorámica actual del estudio de los derechos humanos.* IV. *Nuevos aspectos en el estudio de los derechos humanos.* V. *La lucha por los derechos humanos en el Estado mexicano.* VI. *Aspectos a consolidar en el futuro inmediato por los organismos defensores de los derechos humanos.*

### I. UN PUNTO DE VISTA AMBIVALENTE DE LOS DERECHOS HUMANOS

El abordar la temática de "Los derechos humanos para el siglo XXI",<sup>1</sup> nos permite reflexionar, en las postrimerías del presente siglo, en una de las cuestiones más apasionante, pues implica adentrarse en la lucha del hombre por asegurar su dignidad e integridad; en los ideales por construir un régimen de gobierno más justo; en las preocupaciones porque su sistema normativo le permita llevar una vida con plena libertad, pero también en los graves obstáculos que contrarían tales ideales y que, como en los momentos actuales, tienden a reproducir acciones violentas que creíamos ya superadas.

De tal suerte que al abordar el tema de los derechos humanos nos encontramos ante un panorama ambivalente, por un lado las pretensiones de desarrollo, defensa y protección de dichos derechos plasmados en el *deber ser*, y por otro, las dificultades que el *ser* presenta para su realización, con la particularidad que en esta relación dialéctica entre normatividad y realidad se encuentra en juego el núcleo que determina la manera democrática o tiránica con que se ejerce la forma de gobierno.

En tal sentido compartimos las ideas expuestas por el doctor Jorge Carpizo, cuando señala que la teleología de cualquier sistema de

<sup>1</sup> Este artículo constituye la versión revisada de la ponencia presentada en el Congreso Internacional sobre "Derechos Humanos para el siglo XXI", organizado por el Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, España, del 5 al 9 de julio de 1993.

gobierno, debe ser garantizar al individuo una vida digna: con educación, con cultura, con satisfactores materiales, con libertad, en síntesis un país con oportunidades iguales para todos.<sup>2</sup>

En efecto, tenemos que reconocer que, particularmente en este terreno, para alcanzar la vigencia y respeto de los derechos humanos no basta con las declaraciones formales contenidas en la norma de derecho, pues como acertadamente se ha señalado

donde no habita la justicia, ni siquiera como ideal o como búsqueda, la dignidad de la persona es mera palabrería. A fin de cuentas, la justicia intenta hacer realidad esa hipotética igualdad de todos los humanos y la no menos dudosa libertad en tanto derechos fundamentales del individuo.<sup>3</sup>

Asimismo, además de este elemento ideológico debemos tener en cuenta otros factores de naturaleza sociológica y política, que puedan contribuir a la inobservancia de los derechos humanos, entre los que tenemos, las precarias condiciones económicas en que se encuentra la comunidad; el desinterés de los poderes públicos por que se respete el régimen de garantías; el subdesarrollo cultural imperante en la ciudadanía o, la falta de voluntad política para llevar a cabo las reformas que perfeccionen el ineficaz o deficiente diseño de los mecanismos de defensa constitucional.

Esta situación ha llevado a señalar a algún sector de la doctrina que para la cabal protección de los derechos humanos resulta necesaria la conjugación de muy diversos factores, entre los que destacan: autoridades cuyos actos sean regidos por el derecho, voluntad política para aplicar la ley y defender esos derechos, una sociedad activa y participativa también en esa defensa, buenos instrumentos jurídicos para esa protección y un poder judicial independiente que aplique rectamente la ley. También es indispensable que esa sociedad esté educada en los derechos humanos, que exista una conciencia y cultura de ellos.<sup>4</sup>

De esta manera, la historia de los derechos humanos no es sólo la lucha por su consagración formal, por su positivación, ni la lucha

2 "Nota a la tercera edición", *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1982.

3 En tal sentido, véase Beuchot, Mauricio, "Algunas líneas de investigación sobre los derechos humanos en la filosofía jurídica española reciente", *La universidad y los derechos humanos en América Latina*, México, UDUAL, 1992, p. 31.

4 Carpizo, Jorge, *La universidad y los derechos humanos...*, *op. cit.*, p. 6.

de quienes los negaron o combatieron en el plano teórico de las ideas; es también y sobre todo, la lucha por su vigencia y su observancia irrestricta por quienes recurrieron (o recurren) a su violación metódica.<sup>5</sup>

Bajo estos razonamientos cada sociedad, de acuerdo con su particular desarrollo histórico, jurídico, económico y cultural, se enfrenta a determinada problemática por resolver en esta materia, así mientras en algunos casos, sus circunstancias las aproximan al ideal democrático, en otros por el contrario, les impiden que tan siquiera se puedan vislumbrar fórmulas que mitiguen el régimen de opresión, sin olvidar aquellas que, aunque en forma lenta y con grandes dificultades, se encaminan por el sendero de la democracia.

Desde esta perspectiva, al realizar un balance de la situación que guardan los derechos humanos, así como la problemática a la que se enfrentan, resulta necesario señalar la realidad sociopolítica a la que nos referimos, ya que sólo así comprenderemos las dificultades específicas que sus circunstancias le presentan y, poder externar así cuáles serían las probables soluciones que resolverían la violación a estos derechos.

En todo caso lo importante radica en reconocer esta problemática y que existe el deseo por corregir las anomalías.

## II. MARCO DE REFERENCIA

Nuestra principal preocupación en este trabajo se centra en destacar algunos de los perfiles novedosos que en el estudio de los derechos humanos se presentan hoy en día, así como las acciones en concreto que en el caso del Estado mexicano se han puesto en práctica durante el presente periodo de gobierno, tendentes a combatir la violación de los derechos humanos.

Para dicho propósito presentamos, así sea a grandes pinceladas, la preocupación existente por los derechos humanos en diversas democracias y, los nuevos organismos a los cuales han recurrido para su defensa.

Con esta perspectiva, nos ocupamos en forma específica del desarrollo y las acciones emprendidas en nuestro país, destacando la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), las

5 Así lo expresa Blando, Óscar M., "Los derechos humanos en América Latina. Problemática de su enseñanza", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núms. 154-155-156, t. XXXVII, julio-diciembre de 1987, p. 378.

materias en las cuales han incidido principalmente los hechos violatorios de estos derechos, los resultados hasta ahora alcanzados con la creación de dicho organismo, los retos a los que se enfrenta, de la misma manera formulamos algunas propuestas relacionadas con su actual marco legislativo que creemos es necesario corregir.

Sólo nos resta insistir en que este trabajo, lejos de representar una investigación terminada, constituye una muestra más de nuestro deseo por el perfeccionamiento de la democracia en México.

### III. PANORÁMICA ACTUAL DEL ESTUDIO DE LOS DERECHOS HUMANOS

Cabe mencionar que al examinar la bibliohemerografía que se ocupa de los derechos humanos, nos vino a la memoria lo señalado por el destacado jurista mexicano Alfonso Noriega,<sup>6</sup> cuando se refiere a la amplia producción que sobre el particular existe, en la cual encontramos varios trabajos de gran calidad, que uno se pregunta si cualquier cosa que se diga sobre la temática que nos ocupa puede ser de utilidad.

Sin embargo, y tratando de justificar la redacción de las siguientes líneas nos encontramos que a pesar del abundante material con que se cuenta, se observa que cuestiones teóricas y prácticas elementales sobre los derechos humanos no han sido resueltas satisfactoriamente, por el contrario siguen en el tapete de la discusión, sin que se vislumbre una solución definitiva.

Por otra parte, a los análisis tradicionales, cual es el caso, de la fundamentación filosófica y jurídica de los derechos humanos; su conceptualización; los elementos axiológicos que en ellos se comprenden, etcétera, se vienen a agregar nuevos aspectos que aún falta mucho por desarrollar.

Dentro de estos nuevos rubros encontramos la conveniencia de la procedibilidad de mecanismos de defensa constitucional (como el juicio de Amparo), por violaciones a los derechos fundamentales cometidas por particulares, cuestión que como es sabido la doctrina alemana engloba en la llamada *drittwirkung der grundrechte*; las implicaciones que genera la internacionalización de los derechos humanos en la normativa interna de los estados, así como en los principios de derecho internacional público, cuando su observancia y vigencia cons-

<sup>6</sup> En su artículo "La enseñanza sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núms. 154-155-156, t. XXXVII, julio-diciembre de 1987, p. 347.

tituye una preocupación supranacional; los límites, contenido y eficacia de los derechos humanos de la "tercera generación"; los nuevos organismos y mecanismos procedimentales utilizados para la defensa de estos derechos, y las nuevas estrategias empleadas para avanzar en su observancia.

#### IV. NUEVOS ASPECTOS EN EL ESTUDIO DE LOS DERECHOS HUMANOS

##### 1. *La eficacia horizontal del recurso de amparo: el problema de la drittwirkung der grundrechte*

Uno de los aspectos en los cuales la doctrina constitucional comienza a centrar su atención es en las implicaciones de la transformación de diversos de los principios ideológicos, jurídicos, políticos y sociales que sustentaron al Estado demoliberal, que dadas las nuevas circunstancias reclaman otros planteamientos, me refiero por ejemplo a la posibilidad —como ya ocurre en algunas democracias—, de la procedibilidad del juicio de amparo en contra de actos cometidos por particulares, los cuales colocados en situaciones de privilegio han llegado a constituir auténticos "poderes privados".

De manera magistral el jurista español Pedro de Vega,<sup>7</sup> proyecta los principios estructurales en los cuales se asentó el constitucionalismo del estado demoliberal clásico, los cuales debido al recién aniquilado *ancien regime* resultaban a todas luces comprensibles y justificables.

Así tenemos una concepción dualista Estado-sociedad, una separación tajante en la que la principal preocupación de los constituyentes revolucionarios radicó en consagrar un régimen de garantías individuales y, establecer los medios a través de los cuales los ciudadanos pudieran defenderse de las probables injerencias estatales, pues se creía que sólo así podría lograrse el reino de la libertad, de la igualdad y de la independencia.

Es decir, bajo este principio ideológico de la estructuración constitucional, la teleología democrática se encaminó a impedir la intromisión de los poderes públicos en el reino de la libertad e igualdad que representaba la sociedad, a establecer mecanismos de defensa

7 En Vega García, Pedro de, "La eficacia horizontal del recurso de amparo: el problema de la *Drittwirkung der grundrechte*", *Garantías jurisdiccionales para la defensa de los derechos humanos en Iberoamérica*, México, UNAM, 1992, p. 411.

mediante los cuales la ciudadanía pudiera hacer frente a las embestidas de la acción estatal.

Bajo esta perspectiva, se partía del principio de que todos los individuos eran iguales en la sociedad, en consecuencia se explica que la organización y funcionalidad de la misma se construyera bajo el eje de tres principios dogmáticos, ellos fueron: el principio de la generalidad de la ley; el reconocimiento de la igualdad de todos los ciudadanos ante la norma de derecho, y la consagración de la autonomía de la voluntad privada.<sup>8</sup>

Sin pretender dilucidar la problemática que en la realidad generó la aplicación de dichos principios, a lo que a nuestro objeto de estudio interesa es que bajo esa filosofía por mucho tiempo sirvió para articular el desarrollo del constitucionalismo occidental, pero que ante la nueva forma de organización social, que sociólogos como Schmitter, Panitch, Jessup, Winker, estudian bajo el rubro de "sociedad corporatista", resulta difícil su operatividad.

Esta nueva estructura organizativa de la sociedad se caracteriza por la multiplicidad de grupos u organizaciones que actúan dentro de la misma (sindicatos, partidos políticos, grupos vecinales, grupos empresariales, etcétera), siendo los que determinan la funcionalidad social, los que imprimen las notas características y comportamiento del ente social, al extremo de que puede hablarse de democracia de grupo, de democracias corporatistas, en donde la acción individual ha quedado diluida ante la presencia de estos grupos.

De tal suerte es muy frecuente observar que muchas de las disposiciones se encaminan a regular situaciones específicas de conocidos grupos sociales; que en estas circunstancias resulta difícil pensar en una igualdad formal entre los individuos, dado el desequilibrio con los grupos corporatistas que paralelamente coexisten en el grupo social; no se diga ya de la autonomía de la voluntad, la cual queda supeditada en los términos y condiciones que esos grupos determinan.

Bajo esta perspectiva los principios de generalidad de la ley; la igualdad formal ante la misma y, la autonomía privada han quedado tan sólo como recuerdo romántico o si se quiere de las nobles aspiraciones teóricas aplicables en una sociedad ideal.

Esta conformación social, en que se encuentran las democracias contemporáneas, conduce a situaciones paradójicas como que sea en la propia sociedad, en los tratos y relaciones que la persona tiene

<sup>8</sup> *Idem*, p. 412.

con los grupos en donde se transgreden este tipo de derechos, y no por las acciones del Estado como solía suceder, claro aunque no se está exento de esta posibilidad.

Lo importante a destacar en el terreno jurídico es que dada esta nueva realidad, la Constitución portuguesa, acertadamente en su artículo 18.1 señala que: "los preceptos relativos a los derechos y libertades son directamente aplicables a las entidades públicas y privadas y vinculan a éstas", lo que nos lleva a coincidir con lo señalado por el doctor de Vega García que será en el ámbito doctrinal y jurisprudencial donde las exigencias de esta nueva realidad social desarrollen la conveniencia de este aspecto novedoso.<sup>9</sup>

En esencia de lo que se trata, es que dentro del nuevo esquema estructural y organizativo de las sociedades modernas, los principios de libertad e igualdad sean una realidad, así sea replanteando la procedibilidad de los instrumentos de defensa constitucional.

Ahora bien, este nuevo enfoque de procedibilidad en la defensa de los derechos humanos en lo que lo privado tiende a lograr una defensa pública, implica una serie de repercusiones políticas y jurídicas que vale la pena enunciar, que acaso no con ello la distinción tradicional del orden jurídico, entre lo público y lo privado sufre con ello profundas variaciones; no con ello se abre la posibilidad para que el Estado fortalezca su legitimidad, en el sentido de que a pesar de las críticas que en su actuar se le formulen, no existe otro ente capaz de asegurar la libertad y la igualdad ciudadana.

## *2. La internacionalización de los derechos humanos*

Otro aspecto novedoso en la materia que nos ocupa, lo constituye la defensa de los derechos humanos desde la perspectiva del derecho internacional, tendencia que empieza a germinar como consecuencia de los pobres resultados conseguidos por la normativa interna de las naciones durante la segunda conflagración mundial, incapaz de impedir las atrocidades por todos conocidas.

De tal manera, si en realidad se quería avanzar en este terreno era necesario cambiar la actitud de defensa interna o nacional de los derechos humanos, por una preocupación que constituyera una aspiración y obligación de todas las naciones.

No es el momento para enunciar los múltiples acuerdos, tratados y convenciones internacionales y regionales que desde entonces a la

<sup>9</sup> *Idem*, p. 419.

fecha se han celebrado, sino sólo para destacar la importancia de que, desde un plano supranacional, exista esta preocupación, así como las implicaciones que en la normativa interna y en los principios de derecho internacional ello trae aparejado.

En primer término, con esta nueva perspectiva en la lucha por los derechos humanos, no se debe pensar en una sustitución de estas obligaciones por las contenidas en el derecho internacional, pues como afirma el profesor Bidart Campos, mal sería si ello fuera así, toda vez que es en el área del derecho interno donde se tienen o no se tienen, donde se gozan o no se gozan;<sup>10</sup> de lo que se trata, es que se cuenta con un garante adicional, que desde otra órbita propugna el cumplimiento del régimen de garantías.

Esta nueva interrelación legislativa, interna e internacional, conlleva a posibles discrepancias entre los principios contenidos en la Constitución y en la legislación ordinaria y lo estipulado en un tratado; lo que ha dado lugar a interesantes artículos, cual es el caso de Grief, donde analizando el caso *Brind vs. Secretary of State for the Home Department*, presenta la serie de implicaciones que en el terreno normativo interno de la Gran Bretaña ha provocado la Convención Europea sobre Derechos Humanos.<sup>11</sup>

Esta nueva circunstancia nos lleva a señalar que sería conveniente estipular en la normativa interna, como ya lo señala la Constitución española de 1978, que los derechos y libertades reconocidos serán interpretados de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos en los que el Estado sea parte.

En tratándose de derechos no incluidos en el texto constitucional o de distinta modalidad, pero más favorable, tendríamos que considerar los derechos humanos emergentes que ofrece el tratado.

Ahora bien, con la consolidación del denominado "derecho internacional de los derechos humanos", el ciudadano ha sido investido de personalidad jurídica internacional, al constituir el eje sobre el cual gira la preocupación de los tratados y pactos internacionales, quedando los estados colocados como sujetos pasivos de la relación

10 Así lo expresa en su artículo "El derecho internacional de los derechos humanos", *Jurídica*, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, núm. 20, 1990-1991, p. 105.

11 Véase Grief, Nicholas, "The domestic impact of the European Convention on Human Rights as mediated through community law", *Public Law*, winter, pp. 555-567; Bradley, A.W., "The constitutional protection of human rights in the commonwealth", *Public Law*, winter, 1991, pp. 477-484; así como Helali, M.S.E., "La Convention européenne des droits de l'homme et les droits français et communautaire de la concurrence", *Revue trimestrielle de droit européen*, núm. 4, octubre-diciembre de 1991, pp. 609-633.



internacional, obligados a vigilar el cumplimiento de la normativa interna.

Con esta realidad el enfoque tradicional del derecho internacional de ocuparse de las cuestiones estatales sufre profundas variaciones; pues, como hemos señalado, las cuestiones ciudadanas han venido a ocupar el centro de atención.

De tal suerte resulta explicable que en estas nuevas circunstancias se fortalezca la presencia y actividad de diversas organizaciones civiles, no gubernamentales, defensoras de los derechos humanos, cual es el caso de *Amnesty International*, *Helsinki Watch*, *Latin America Watch*, las cuales con eficacia y objetividad han contribuido para que los derechos humanos no sean simples declaraciones formales.

Lo que no se puede perder de vista es que a pesar de las importantes contribuciones de dichas asociaciones civiles internacionales, no se debe desdeñar el perfeccionamiento de los mecanismos de defensa interna que permitan a la ciudadanía resarcirse de los daños sufridos, pues se ha llegado al caso del descrédito de la política interna llevada a cabo por los estados, al grado que resultan más importantes las estadísticas y denuncias presentadas por dichos grupos civiles, que los intentos ciudadanos por corregir las anomalías.<sup>12</sup>

### 3. *Los derechos humanos de la tercera generación*

Dentro de esta temática en la cual falta mucho por desarrollar, están los llamados "derechos humanos de la tercera generación", situación que resulta comprensible si tomamos en cuenta que los aspectos protegidos por ellos, tales como 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, etcétera, se encuentran en un proceso inacabado de configuración.

Esta misma situación origina que la normativa que se ocupa de estos "derechos" sea escasa y su forma de regulación imprecisa, dada la inexperiencia en este tipo de fenómenos, imposición de nuevas obligaciones que las circunstancias imponen tanto para particulares como poderes públicos y, que algunos se muestren reticentes aceptar el desarrollo que estos derechos puedan alcanzar.

12 Al respecto véase Ramcharan, B. G., "Strategies for the International Protection of Human Rights", *Human Rights Quarterly*, núm. 2, vol. 13, mayo 1991, p. 157.

Los estudios que se ocupan de estos derechos coinciden en señalar que el “despliegue de las generaciones de los derechos no implica la sustitución de unos derechos por otros, pues a veces las generaciones posteriores son la redimensión de los derechos anteriores para adaptarlos a nuevos contextos”.<sup>13</sup>

No escapan a las investigaciones los factores que les dieron origen, los cuales se encuentran en las inconveniencias que conlleva el desarrollo científico y técnico de nuestros días (no sabemos si en verdad denominarlos “adelantos”), cuando han provocado gran desequilibrio ecológico, envenenado el medio ambiente, el acecho de un holocausto nuclear, incertidumbre en la paz internacional, entre otros.

Dada esta peculiar realidad que se pretende corregir, se comprende que estos derechos también se denominen “derechos de solidaridad”, los cuales comprometen a todo ente social, sin importar su naturaleza gubernamental o particular, nacional o internacional.

#### 4. *Nuevas estrategias de defensa de los derechos humanos*

Finalmente, dentro de los nuevos aspectos con que se abordan los derechos humanos resultan interesantes, trabajos como el de Ramcharan, intitulado “Strategies for the International Protection of Human Rights”, en donde plantea la necesidad de nuevas estrategias de protección para combatir la violación a los derechos humanos, cuyos resultados y repercusiones faltan ponderar, y que tan sólo por ahora nos concretamos a enunciar: la presencia de observadores internacionales en los procesos electorales; la defensa de la independencia de jueces y abogados; la protección de los derechos de las minorías y grupos indígenas.<sup>14</sup>

### V. LA LUCHA POR LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ESTADO MEXICANO

#### 1. *El desarrollo del ombudsman*

Como ya en otro trabajo hemos señalado, hoy en día existe preocupación en los distintos regímenes democráticos, porque los dere-

<sup>13</sup> Véase Ruiz Miguel, Carlos, “La tercera generación de los derechos fundamentales”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 72, abril-junio de 1991, p. 303, así como Solozabal Echavarría, Juan José, “Algunas cuestiones básicas de la teoría de los derechos fundamentales”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 71, enero-marzo de 1991.

<sup>14</sup> *Human Rights Quarterly*, núm. 2, vol. 13, mayo 1991, p. 161.

chos humanos consagrados en el orden jurídico (Constitución, leyes ordinarias y tratados internacionales), sean realmente respetados.<sup>15</sup>

En este deseo por salvaguardar los derechos fundamentales destacan nuevos organismos y mecanismos, que junto a las formas clásicas de defensa de estos derechos, vienen a contribuir con nuevos principios y procedimientos más ágiles y sencillos a dinamizar la administración de justicia.

Con su acostumbrada brillantez el profesor Fix-Zamudio, en varios artículos ha proyectado los diversos sistemas y modalidades de defensa de estos derechos que las democracias de Europa occidental y de Latinoamérica han utilizado,<sup>16</sup> pero sobre todo destaca cómo ante la creciente actividad estatal en los sectores económico, social, político y cultural, en lo que se ha denominado Estado social de derecho (*Welfare State*, Estado benefactor, etcétera), han tenido que desarrollar nuevos mecanismos e instituciones que contribuyan a dirimir los conflictos sociales que se generan producto de estas interrelaciones.<sup>17</sup>

Dentro de este contexto social en el que la ciudadanía exige mejor administración de justicia y una más efectiva defensa de sus derechos, ha cobrado especial importancia la figura del *ombudsman* de origen escandinavo.

En efecto, como es por todos conocido dicho organismo con distintas denominaciones y particularidades específicas ha sido instituido en diversas latitudes tanto de Europa Occidental como de Latinoamérica, en todas ellas ha contribuido a dinamizar la administración de justicia.

15 López Chavarría, José Luis, *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1993, p. 9; sobre la revaloración e importancia de los derechos humanos hoy en día, véase Terrazas, Carlos, *Los derechos humanos en las constituciones políticas de México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1991, parte introductoria y p. 25; *Veinte años de evolución de los derechos humanos*, México, UNAM, 1974, en especial el artículo de Lions, Monique, "Los derechos humanos en la historia y en la doctrina", pp. 479-501, y *La protección de los derechos humanos en las Américas*, editado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1983.

16 Al respecto véase los trabajos de Fix-Zamudio, Héctor, "La protección procesal de los derechos humanos en América Latina", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núms. 166-167-168, t. XXXIX, julio-diciembre de 1989; "Los instrumentos procesales internos de protección de los derechos humanos en los ordenamientos de Europa continental y su influencia en otros países", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XII, núm. 35, mayo-agosto de 1979.

17 Fix-Zamudio, Héctor, "La justicia constitucional en el ordenamiento mexicano", *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1992, p. 153; así como también García Cotarelo, Ramón, *Del Estado del bienestar al Estado del malestar*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

Queda claro que en la mayoría de los estados en donde ha sido adoptada dicha institución, ésta conserva una serie de principios que le han permitido coexistir junto a los demás órganos de poder previstos en el ordenamiento constitucional, entre los que destacan: el conocimiento de quejas o denuncias de los gobernados cuando las autoridades administrativas violen sus derechos e intereses legítimos;<sup>18</sup> su procedimiento ágil y sencillo, es decir, alejado de los principios formalistas propios de los procedimientos judiciales, generalmente se les excluye del conocimiento de asuntos electorales y jurisdiccionales de fondo; la obligatoriedad de sus resoluciones se funda en el respaldo moral o calidad del organismo que las emite, puesto que desde un punto de vista jurídico carecen de coercibilidad.

Desde luego que el *ombudsman* no representa el remedio sanatorio de una comunidad política, sino que sólo es un organismo que con la particularidad de su procedimiento y atendiendo las materias que le han sido asignadas, constituye un garante más de que los derechos de los administrados serán respetados.

Es tal el auge que ha cobrado esta figura que sin exagerar podríamos hablar de una "ombudsmania", sin embargo, no debemos olvidar que la plena vigencia y respeto de los derechos humanos requieren de la presencia de una serie de factores que desbordan los estrictamente normativos (como los educativos, económicos, tradición democrática, etcétera), por lo que la sola instauración de estos organismos no nos debe llevar a pensar que la problemática está resuelta, sino que para ello es necesario corregir las disfuncionalidades que en el sistema se producen y que generalmente serán denunciadas en las recomendaciones emitidas por el *ombudsman*.

## 2. Evolución reciente de la figura del ombudsman en México

La figura del *ombudsman* se introdujo en México primeramente a nivel local, en la legislación de varias de las entidades federativas, tal es el caso de la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos, en Nuevo León (1979); el Procurador de Vecinos, en la Ciudad de Colima (1983); la Procuraduría para la Defensa del Indígena, en Oaxaca (1986); la Procuraduría Social de la Montaña, en Guerrero

<sup>18</sup> En relación al origen y funcionalidad del *ombudsman* en diferentes Estados europeos, véase Rowat, Donald C., *El ombudsman*, México, FCE, 1973; y Hull Pont, Eugenio, "El defensor del pueblo", en *Lecturas sobre la Constitución española*, Madrid, UNED, 1978, vol. I, pp. 467-492.

(1987); y la Defensoría de los Derechos Vecinales, en Querétaro (1988).<sup>19</sup>

Lamentablemente dado el escaso interés que la doctrina ha mostrado por el estudio de las instituciones locales, poco podemos conocer de la experiencia y resultados alcanzados por estos organismos, lo cierto es que rápidamente la tendencia periférica por asegurar el respeto de estos derechos, apoyados en el funcionamiento de esta figura, también se difundió en el centro, primero en el ámbito universitario cuando se creó en 1985 la Defensoría de los Derechos Universitarios,<sup>20</sup> y luego en la administración pública, cuando en 1987 se estableció la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal.

Sería con el establecimiento de estos dos últimos organismos cuando la doctrina y el interés social se empezó a ocupar de su presencia, en aspectos como su naturaleza jurídica, la funcionalidad y resultados obtenidos en otras latitudes, la consecuencia de su establecimiento dentro de nuestro orden jurídico, etcétera.

Sin embargo, la cúspide en el desarrollo y difusión de este tipo de organismos se produce con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), a inicios del periodo de gobierno del licenciado Salinas de Gortari, cuyos perfiles nos ocuparán las siguientes líneas.

### 3. *Perfiles que definieron a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y críticas*

Una preocupación en el programa de gobierno del presidente Salinas de Gortari, lo constituye la defensa de los derechos humanos, traducido en el deseo de acabar con toda impunidad de los poderes públicos que actúen fuera de la ley, de desterrar la tortura de todo ámbito en donde se aplique, así como la de asumir con cabal responsabilidad las obligaciones de carácter internacional que en esta materia el Estado ha suscrito.

Esta preocupación se refleja desde el inicio de su gobierno al crear una Dirección de Derechos Humanos adscrita a la Secretaría

19 Dicha información fue obtenida de Álvarez de Lara, Rosa Ma., *Legislación estatal en materia de defensa de los derechos humanos*, México, CNDH, 1991, pp. 7-13.

20 En tal sentido pueden consultarse las obras *La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la Institución del ombudsman en Suecia*, México, UNAM, 1986; Venegas Álvarez, Sonia, *Origen y devenir del ombudsman ¿Una institución encomiable?* México, UNAM, 1988.

de Gobernación, para que se encargara de conocer y resolver las denuncias que al respecto se presentaran.

Un paso importante en este terreno lo constituyó la creación de una Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), mediante decreto presidencial de fecha 5 de junio de 1990, sin pretender detenernos en las particularidades con que fue diseñado este organismo, tanto en el decreto, ya mencionado como en su reglamento, diremos que se creó como un organismo desconcentrado adscrito a la Secretaría de Gobernación; el nombramiento del presidente de esta institución recayó en manos del Ejecutivo Federal; dadas las amplias facultades otorgadas se instituyó como el organismo rector en la lucha por la defensa y salvaguarda de los derechos humanos; se excluyó de su ámbito de competencia los asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales de fondo; se quizá que el procedimiento para resolver las quejas y denuncias presentadas fuera ágil y sencillo, aunque se exigieron demasiados requisitos formalistas que desnaturalizaron tal propósito y, la fuerza de sus resoluciones se apoyó en la calidad moral del organismo que las emite, pues desde un punto de vista jurídico carecían de coercitividad.

Resulta evidente que analizando desde un punto de vista formal la creación de dicha Comisión Nacional, ésta adoleció de múltiples defectos, mismos que sobre la marcha fueron corrigiéndose; entre dichas anomalías destaca el reacomodo de funciones realizadas en el reglamento de dicho organismo, que no coinciden con las señaladas en el decreto de creación, es más el reglamento crea nuevas facultades lo que a todas luces resulta inaceptable; al no contemplarse en el decreto de creación aspectos tan esenciales como enunciar los principios procedimentales a que se debían de sujetar las denuncias o quejas presentadas; el sistema contencioso aplicable; la naturaleza de sus resoluciones, entre otros.

A estas circunstancias desafortunadas para un organismo recién creado, se sumó el desconocimiento funcional de este tipo de organismos, lo que dio pábulo para que diversas críticas tanto de la clase política como de la doctrinal se realizaran en su contra.

Así, se señaló repetidamente que nulos serían los resultados que pudiera alcanzar la Comisión Nacional, con el encuadramiento de dicho organismo en la esfera del Ejecutivo; es decir, que dada su naturaleza de organismo desconcentrado no gozaba de la autonomía necesaria para desplegar con cabal libertad el ejercicio de sus atribuciones.

Por otra parte, se manifestó que el hecho de que el presidente de la Comisión Nacional fuera nombrado por el presidente de la República esfumaba todo indicio de independencia, además que se resquebrajaba el principio tradicional de que a estos funcionarios los nombra el parlamento.

A estos perfiles se sumaron diversas posturas que se concretaron en destacar la imprecisión y defectos técnicos ya señalados en el decreto de creación y reglamento, sin desconocer la reticencia de diversos funcionarios públicos para aceptar la presencia de la Comisión Nacional, pues pensaban que sólo interferiría en sus funciones al constituir un elemento extraño a nuestra tradición jurídica.

Así en un ambiente hostil y bajo la inicial incredulidad en los resultados que se pudieran obtener, la Comisión Nacional empezó a dar sus primeros pasos, afortunadamente para el desarrollo democrático del país, las variadas críticas e incertidumbres fueron despejadas favorablemente, mediante una actuación imparcial; con la emisión de un sinnúmero de recomendaciones, algunas de las cuales afectaron instituciones tradicionalmente intocables; con la presentación de propuestas de reformas legislativas para mejorar la vigencia de los derechos humanos, y con el desarrollo de una cultura por estos derechos a través de múltiples publicaciones y espacios en los medios de comunicación.

#### *4. La constitucionalización de los organismos defensores de los derechos humanos*

Ante los estupendos resultados alcanzados en el corto periodo de existencia de la Comisión Nacional, y acorde con nuestra tradición política de reformar el texto constitucional, pues con ello se cree que serán respetados de mejor manera los principios en ella contenidos, se decidió prever su existencia en la ley suprema.

De esta manera el Ejecutivo Federal, al rendir su tercer informe de gobierno en 1991, anunció que muy pronto sometería a la consideración del poder revisor de la Constitución la iniciativa de reforma anteriormente señalada. En el texto propuesto por el Ejecutivo se previó la existencia de un organismo defensor de los derechos humanos, el cual se estructuraría a partir de una ley que expidiera el H. Congreso de la Unión y se facultaría a las legislaturas estatales para crear organismos equivalentes a nivel local; se conservó la idea de que dichos organismos fueran incompetentes en las materias electoral, laboral y jurisdiccional; finalmente, se precisó que el organismo

que regulara el Congreso de la Unión conocería de las inconformidades que se presentaran en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados.

A lo largo de los debates que, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, se produjeron con motivo de la iniciativa presentada, diversos legisladores de los partidos de la oposición se concretaron a externar las posturas críticas que ya hemos enunciado, aunque varios de ellos reconocieron que a pesar de los defectos apreciados en la propuesta del Ejecutivo, la sola preocupación en esta materia, manifestaba un avance, pues el gobierno reconocía la problemática existente, y ya sólo faltaba verdadera voluntad política para que se corrigiera.

Por otra parte, es de destacar que en la ley reglamentaria de la Comisión Nacional se corrigieron diversas de las imprecisiones técnicas presentes hasta esos momentos, además de enriquecerla con la experiencia adquirida en los meses que llevaba de funcionamiento, así entre dichos cambios sobresale su transformación en un *organismo descentralizado*, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

La importancia de este cambio radica, coincidiendo con lo señalado por Gabino Fraga, en el sentido de que con esta forma de organización administrativa "los funcionarios y empleados que la integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a poderes jerárquicos".<sup>21</sup>

Se definió con precisión la naturaleza funcional de los distintos funcionarios que la conforman; se precisó su ámbito de competencia; se agilizó y simplificó el aspecto procedimental para la resolución de las denuncias y quejas presentadas; se determinó el carácter de las recomendaciones emitidas, y aunque con imprecisiones técnicas se estableció un sistema contencioso.

En efecto, nos parece acertado que la ley reglamentaria contemple un sistema contencioso, a través del cual puedan recurrirse las actuaciones y recomendaciones emitidas por los organismos protectores de los derechos humanos en nuestros estados, así como por el incumplimiento de las recomendaciones giradas a las autoridades por parte de los organismos locales.

La iniciativa precisa los tipos de recursos que los interesados podrán interponer; las personas legitimadas para ello; los supuestos en los que proceden; ante quien se presentan los principios de su tramitación, y sus efectos.

21 *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1990, pp. 208-209.



De los aspectos mencionados, baste resaltar que desafortunadamente con la denominación otorgada a los recursos previstos en la ley, se generó una confusión terminológica respecto a otras figuras contempladas en la Constitución y en la propia ley, que explicamos a continuación.

La ley reglamentaria prevé dos tipos de recursos, que engloba genéricamente bajo el rubro de *inconformidades*, señalando que las inconformidades se substanciarán mediante el recurso de *queja* y el de *impugnación*.

De esta manera la *queja* procede únicamente contra las omisiones o inactividad de los organismos protectores de los derechos humanos de nuestras entidades, en cuanto dicha actitud afecte los derechos de los interesados, en tanto que la *impugnación* se prevé en contra de las resoluciones definitivas de esos mismos organismos, respecto a las informaciones también definitivas de las autoridades locales sobre el cumplimiento de las recomendaciones y, excepcionalmente, los acuerdos de los propios organismos estatales cuando a juicio de la Comisión Nacional, se violen ostensiblemente los derechos de los denunciantes (artículos 50 y 55).

Vistas así las cosas tenemos perfectamente delineados los supuestos en los que proceden uno y otro recurso, lo cual si lo contrastamos con el último párrafo del 102 constitucional, que señala que el organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados, salta a la vista la primera confusión terminológica.

Esto es, a la luz del señalamiento constitucional se desprende que con el recurso al cual denominó *inconformidades*, se dirimirían las materias que la ley reglamentaria contempla en el recurso de *impugnación* (artículo 49).

Por otra parte, el llamado recurso de *queja* que procede como hemos señalado por las omisiones o inactividad de los organismos protectores de los derechos humanos, se confunde con la *queja* que presenta el ciudadano ante la Comisión Nacional por considerar que ha existido una violación a sus derechos humanos.

Esta situación se corregiría si por ejemplo el llamado recurso de *impugnación* se intitulara recurso de *inconformidad*, y se cambiara la denominación del recurso de *queja* por recurso de *impugnación*, de tal suerte que con esta diferenciación se sabría con exactitud a lo que nos estamos refiriendo.

Con esta nueva estructura normativa la Comisión Nacional afronta la lucha por la defensa de los derechos humanos, creemos conveniente presentar el espectro sociológico de las materias en las cuales han incidido el mayor número de denuncias presentadas, con el fin de enfocar la atención en esta área, así como los retos a vencer en el futuro inmediato.

5. *Espectro sociológico de las materias en donde han incidido las quejas o denuncias por violación a los derechos humanos en México*

En un foro de consulta popular coordinado por la Cámara de Diputados, a través de su Comisión de Derechos Humanos, durante los meses de abril a julio de 1992, tanto en el Distrito Federal, como en cinco sedes regionales (Baja California, Monterrey, San Luis Potosí, Veracruz y Guerrero), que englobaron a todos los estados del país, se abordaron los temas que más preocupan a la ciudadanía, ellos fueron: la seguridad pública y cuerpos policíacos; derechos humanos de la mujer; educación y cultura de los derechos humanos; sistema penitenciario mexicano; derechos humanos de los migrantes; derechos humanos de los niños; derechos humanos de los discapacitados, hospitalizados y personas de la tercera edad.

Dichas audiencias públicas tuvieron como propósito recoger la impresión tanto de académicos, políticos, universitarios, así como de los ciudadanos en general, la situación que guardan los derechos humanos en el país y cuales, según su opinión serían las posibles medidas para mejorarlos, para así los legisladores contar con los elementos de juicio suficientes que les permitan determinar las acciones legislativas a seguir.

En verdad resultó amplia y variada la problemática de cada una de las materias abordadas a lo largo de los foros, que va desde la carencia de ordenamientos que se ocupen de regular ciertos aspectos de la temática ahí tratada, hasta la deficiente técnica legislativa evidente en varios cuerpos normativos, sin faltar los señalamientos de tipo económico, sociológico, cultural, político, entre otros, que impiden que el goce de estos derechos puedan tener una cabal realización.

Sin embargo, fue notorio que es en el ámbito de la administración de justicia penal y en el funcionamiento de los centros penitenciarios en donde más se producen violaciones a los derechos humanos, ello como resultado de muy diversos factores, que van desde la carencia de personal de custodia y de personal administrativo profesionales encargados de los penales; la carencia de una policía judicial prepa-

rada; sus bajos ingresos salariales; el abuso de la pena privativa de la libertad, que combinado a la insuficiencia de los penales, provoca el hacinamiento de reclusos; el tráfico de drogas y la prostitución; la existencia de verdaderas mafias o grupos de poder que controlan el funcionamiento de los centros penitenciarios; la lentitud en la administración de justicia por señalar sólo algunos.

Esta realidad que padece la justicia penal en México coincide con datos recientes aportados por la Comisión Nacional, publicados en diversos medios periodísticos, que señalan que de las 474 recomendaciones emitidas en los casi tres años de gestión, 129 son de carácter penitenciario, 56 con motivo de arrestos ilegales o arbitrarios, 36 por tortura, 15 por ataques a periodistas, 41 por el no cumplimiento de órdenes de aprehensión, 11 por personas desaparecidas, seis por cuestiones de carácter ecológico y cuatro por irregularidades en procedimientos administrativos.<sup>22</sup>

En el último informe de la Comisión Nacional que presentó por medio de su presidente, el 3 de junio de 1993 y que comprende el periodo del 26 de mayo de 1992 al 25 de mayo de 1993, destaca el hecho de que el número de recomendaciones que encuadran dentro del ámbito penitenciario disminuyó.

Dicha tendencia decreciente encuentra su explicación en muy diversos factores, en el que sobresale el decidido esfuerzo gubernamental por mejorar la situación que guardan los centros penitenciarios, elaborando para ello un completo diagnóstico a cargo de la Secretaría de Gobernación, el cual fue publicado en dos extensos volúmenes intitulados "Programa Penitenciario Nacional 1991-1994", en los que se contienen los principales problemas que padecen y las acciones a emprender para solucionarlos.

En tal sentido, la propia Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Desarrollo Social han instrumentado un programa de preliberación penitenciaria, en la que previa evaluación de cada caso las personas han podido recobrar su libertad.

Por otra parte, la Comisión Nacional ha realizado importantes acciones encaminadas también a mejorar las condiciones del sistema mexicano de readaptación social, algunas de las cuales se encuentran integradas en el documento "Propuesta y Reporte sobre el Sistema Penitenciario Mexicano", sin olvidar las diversas recomendaciones giradas a centros penitenciarios tanto locales como federales, con ob-

<sup>22</sup> *La Jornada*, 25 de marzo de 1993, p. 24.

jeto de erradicar conductas que vulneran los derechos humanos de los internos.

A estas acciones cabe agregar la circunstancia de que el actual procurador general de la República, quien anteriormente ocupó la presidencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se ha distinguido por el cabal cumplimiento de las recomendaciones giradas en su contra, sin olvidar su personal esfuerzo por abatir la corrupción, en el que destaca un diagnóstico autocrítico de la situación que guarda la dependencia a su cargo; ordenando el cese de un importante número de agentes judiciales involucrados en ilícitos; ejerciendo acción penal en contra de jueces y agentes del Ministerio Público corruptos; creando un Instituto Nacional de Capacitación Judicial, y un decidido enfrentamiento contra el narcotráfico.

No podemos dejar de señalar en esta materia la aportación que los legisladores de distintos partidos políticos también realizan, que se refleja en el análisis de probables reformas a los códigos tanto sustantivo como procedimental en materia penal, con el fin de acrecentar la punibilidad, en delitos relacionados con el narcotráfico, así como revisando la normativa penitenciaria con el fin de mejorar la situación de procesados y sentenciados.

Con esta panorámica resulta a todas luces incuestionable el deseo del Estado mexicano por avanzar en el respeto de los derechos humanos, los alcances y resultados que se puedan alcanzar resulta imposible determinarlos, sólo deseamos que ésta preocupación por la defensa de estos derechos no represente sólo una moda sexenal, que se usó como simple banderín para legitimar las acciones gubernamentales, por el contrario que esta lucha se profundice y ensanche su protección en las demás materias en las cuales la ciudadanía también espera pronta solución.

Para terminar este trabajo, me propongo presentar así sea a grandes rasgos, los retos a vencer por los organismos defensores de los derechos humanos en el futuro inmediato.

#### VI. ASPECTOS A CONSOLIDAR EN EL FUTURO INMEDIATO POR LOS ORGANISMOS DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS

Desde mi particular perspectiva y dado el estado que guarda el actual marco legislativo que regula la actuación de los organismos protectores de los derechos humanos, podemos englobar en cuatro

rubros las acciones más importantes a desarrollar por dichos organismos:

a) En relación a la Comisión Nacional consolidar su presencia dentro de nuestro régimen institucional, apoyado en los nuevos principios que le otorgan la Constitución, la ley reglamentaria y su reglamento, en las que destaque su imparcialidad y autonomía en cada una de sus actuaciones; la agilidad y dinamismo para la resolución de las denuncias y quejas que se le presenten; una intensa campaña encaminada a que las recomendaciones hasta ahora no acatadas por la autoridad, ya sea porque sólo parcialmente han sido cumplidas o que no ha existido voluntad para cumplirlas, sean obedecidas; acrecentar la cultura por los derechos humanos a través de las publicaciones y en los espacios de comunicación; definir las relaciones de cooperación y coordinación que en este tipo de tareas ha de tener con los organismos locales protectores de los derechos humanos y corregir, aspectos técnicos de su legislación como lo referente al sistema contencioso en los términos que ya hemos hecho referencia.

b) En lo que respecta a la órbita local resulta necesario que la totalidad de nuestro sistema federal se vea enriquecido con la presencia de este tipo de organismos protectores de los derechos humanos, pues como lo señala en el último informe de la Comisión Nacional, cinco estados y el Distrito Federal por diversas circunstancias no han puesto en funcionamiento dichos organismos.

Esta situación provoca que se transgreda el mandamiento constitucional que estableció un año a partir del 31 de enero de 1992, para que las respectivas legislaturas establecieran los organismos de protección de los derechos humanos.

c) A estas alturas es prematuro evaluar la imparcialidad, autonomía y eficacia que cada uno de dichos organismos presentan en nuestras entidades federativas, lo que resulta cierto es que lo importante en estos momentos es que con su desempeño demuestren que la lucha por la defensa de estos derechos en el ámbito local también va en serio.

d) Definir con precisión los ámbitos competenciales, de colaboración y coordinación entre los organismos de las entidades federativas y la Comisión Nacional, para que la agilidad y eficacia en el trámite de las denuncias sea el signo que las caracterice.