

**INTRODUCCIÓN AL INFORME SOBRE  
LAS VIOLACIONES DE 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 conocimientos de violaciones a 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 Estado 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 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

---

\* CNDH, México, 1991, 195 pp.

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 atender 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 sustituir 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 complementan aquellas establecidas 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 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".\* Así,

---

\* Definición tomada del *Diccionario de Derecho* de Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, México, Porrúa, 1991, p. 501.

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.

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 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 responsabilizan 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 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 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 Se-

cretaría 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 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 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 ese punto de vista 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 Marruecos 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 tendentes 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, señor 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 periodo 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.

El procedimiento de la amigable composición continuó siendo uno de los medios para concluir las quejas. A través de él se resolvió el 30% más de quejas que en el semestre pasado. Las autoridades

---

\* Discurso pronunciado al rendir su Tercer Informe como presidente de la CNDH. *Gaceta*, CNDH, núm. 17, diciembre de 1991.

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 el actual semestre es el siguiente:

22 recomendaciones aceptadas y con pruebas de su cumplimiento.

11 recomendaciones no aceptadas.

41 recomendaciones con pruebas parciales de su cumplimiento.

31 recomendaciones no contestadas, lo que equivale a su no aceptación.

51 recomendaciones aceptadas sin pruebas de su cumplimiento.

10 recomendaciones que aún están en tiempo para ser contestadas.

Respecto al cumplimiento y el 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 de 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 su 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 doctora 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 servidores 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 estableció 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, señor 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 expidieron 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 expidieron 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 señores 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 la 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 el 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 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 prolija 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 labora-

mos 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 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, 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 gubernamentales 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

---

\* 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.

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 especialmente 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 sustituir 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 *Ombudsmen* 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 licenciado 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 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 dan 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 momento 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 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 licenciado Javier Aguilar, secretario general de Acuerdos de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, y el doctor 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 licenciado 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 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

---

\* 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.

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 posibilidades 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 cauda 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 tremendamente 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 Comisión 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 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 cumplo 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 nacionalidad que su empleo se rija por pautas rigurosas.

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 sobrepoblación carcelaria proveniente, en su abruma-

---

\* Ponencia presentada al Sexto Congreso Nacional de Doctores en Derecho. *Gaceta*, CNDH, núm. 21, abril de 1992.

dora mayoría, de las clases sociales desfavorecidas. Esa sobrepoblación en la república es, de acuerdo con datos de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación, del 52%. 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 perseguibles por querrela 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 acudir 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 inculcados con pocos recursos. Además amplió las posibilidades de libertad bajo protesta, lo que permite combatir una injusticia de clase, a saber: que inculcados por el mismo delito, permanezcan en prisión quienes no pueden 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 sentencia 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 y multa acumulativa. 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 al salario mínimo, adquisición o posesión de drogas para consumo personal, lesiones leves, acopio, 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 sustituir 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 al máximo nivel jurídico que todo hombre tiene derecho a llevar una vida con un mínimo de satisfactores económicos, sociales y culturales.

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.

---

\* 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.

La Comisión de Constitución presentó a la consideración del Congreso Constituyente un proyecto de artículo 5o. 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 5o. 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 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 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, el 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.