

318509  
25  
33



**UNIVERSIDAD INTERCONTINENTAL**

**ESCUELA DE DERECHO**

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

1987-1992

**"ANALISIS DE LA COMISION NACIONAL  
DE DERECHOS HUMANOS"**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

**DIANA ANTONIA RAMILA ASPEE**

ASESOR DE TESIS: LIC. GUILLERMO DE LA ROSA PACHECO

MEXICO, D. F.

1993

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## INTRODUCCION

El presente trabajo intenta, a través de un análisis desde mi punto de vista, hacer una conciencia, en los individuos del problema existente en el sistema presidencial, primordialmente en la administración pública.

El panorama que presenta en la actualidad México, y en la realidad, es que existe una gigantesca burocracia administrativa, tanto en la administración centralizada como en el sector paraestatal ( organismos desconcentrados y descentralizados ), esto trae como consecuencia que los ciudadanos queden desprotegidos y en desventaja por este crecimiento incontrolable de la administración, contra los actos de estas autoridades y servidores públicos de la administración. Todo como consecuencia del abuso de poder, la corrupción y la idiosincrasia de esta actitud negativa por parte de dichos servidores, así como de los ciudadanos mexicanos; este problema también se concreta al centralismo del poder ejecutivo, con el acaparamiento de la mayoría de las atribuciones que debe ser dividida entre los tres poderes de la Unión.

Los instrumentos jurídicos existentes en México son muy bastos, con los que se protejan las garantías individuales y sociales contenidas en la Constitución Política así como la protección contra los actos de autoridades, todo

esto está previsto ampliamente en los ordenamiento normativos, la legislación preestablecida, es muy rica en estos preceptos, pero la realidad es que no se aplican los preceptos normativos y principalmente las sanciones para los funcionarios por estas violaciones. Todo lo anterior nos lleva a pensar que existe un marco normativo digno de un Estado moderno, pero prevalecen muchísimo más las bestiales conductas de los servidores públicos, las arbitrariedades así como la impunidad para los mismos.

En los ordenamientos normativos se preve todo esto, así como el procedimiento para hacer valer un derecho; el procedimiento debe de ser rápido, sencillo e imparcial y además gratuito, y en realidad no se da esto. No concuerda el marco normativo en México con la realidad de los mismos.

Por otro lado se trata de dar una visión general, sobre la institución extranjera OMBUDSMAN que tiene como función proteger a sus administrados contra el proceder ilegal de todos los funcionarios principalmente de la administración; cuya semejanza y finalidad de esta institución se identifica con la función de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en México, con ciertos rasgos distintivos de este organismo, en comparación con la institución del OMBUDSMAN, y cuyo objeto es de este trabajo.

Con lo anteriormente mencionado se puede apreciar la necesidad actual dentro de un estado social y de derecho en

México, de un control jurídico de la administración pública por lo que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos, careciendo éste organismo de una estructura adecuada, para un efectivo funcionamiento de acuerdo a la realidad existente en México.

El objetivo de este trabajo es llegar a la comprensión y convicción de la necesidad de una modificación estructural de la CNDH, debido a que en realidad no posee independencia, autonomía ni el trascendental apoyo de la sociedad civil, indispensable para esta función; por estos motivos propongo que la CNDH sea una figura legislativa al servicio de la comunidad obteniendo así una estructura adecuada y el cual protegerá realmente a los gobernados contra las violaciones de las autoridades o servidores públicos de la administración.

## CAPITULO I

### 1.1 ESTADO DE DERECHO

Este breve estudio, es un marco de referencia que empezará por situarnos en la época en que existía la necesidad de un Estado de derecho y qué finalidad con él se perseguía, cómo la Ley Fundamental o Constitución en sus primeros años resuelve la problemática existente y así se hace necesario para todos los países poseer una Constitución con las características que deben comprender; todo esto con la misma finalidad de limitar a los detentadores del poder, evitando así que se abuse de él y se sometan al ordenamiento fundamental, que es la Constitución.

"En la época mitológica existió la necesidad de un cambio, éste cambio era de una legitimidad mística que poseían en esa época, a una fundamentación racional de su poder político y al que se encontraban sometidos los individuos, debido a que se hallaban representados y sometidos al mundo sobrenatural, donde todo era la mitología, de ahí derivaba todo su poder. Mientras los hebreos consideraban que los límites del poder político devenían de la ley del Señor, a la que estaban sometidos por igual los gobernantes como los gobernados; es el mérito inmortal de los griegos el haber procedido a la secularización y racionalización del proceso del poder, de esta manera, fue descubierta la forma de gobierno

constitucional" (1); su finalidad era que el proceso político se distribuyera entre diferentes detentadores del poder, que estarían obligados a una cooperación, en lugar de ejercerlo el poder una sola persona, el dominio está limitado y ésta limitación trae consigo restricción y control, (por esta razón se habla de que la Constitución es un control de poder).

"La totalidad de éstos principios y normas fundamentales contribuye a la Constitución en sentido ontológico de la sociedad estatal, éste sentido ontológico se deberá considerar el telos de toda Constitución (telos significa las convicciones y formas de conducta que representa los principios sobre los que se basa la relación entre los detentadores y destinatarios del poder), el sentido ontológico se considera la creación de instituciones para limitar y controlar el poder político" (2).

"La existencia de un documento escrito y unificado para las normas fundamentales surgió, en primer lugar, con la revolución puritana en Inglaterra, como una protesta frente a la pretensión del Parlamento largo, de ejercer una autoridad absoluta e ilimitada" (3). La Constitución francesa adquirió su significado actual, con el Contrato Social de Rosseau, el cual significó un documento específico, donde estaban contenidas las Leyes Fundamentales de la sociedad estatal, las cuales se destinaban a eliminar las arbitrariedades de un detentador del poder, imponiendo restricciones y controles,

esto fué en el siglo XVIII. En contraposición a esta teoría de los franceses, existe una teoría que niega totalmente que el Contrato Social sea un influjo o antecedente de la declaración de derechos del hombre, por lo que el Contrato Social significa, la enajenación de todos los derechos del individuo a la colectividad, el individuo cede todos los derechos al Estado y éste es el que determina los límites, este Contrato Social hace al Estado dueño de los bienes de sus miembros, asimismo nos dice que debe ser por igual a todos los ciudadanos, este es el único límite para el soberano y él se encarga de la salvaguarda de este derecho. Un ejemplo que expone J. Jellinek, refiriéndose a la libertad religiosa contenida en el Contrato Social, " Quien no confiese la religión civil cuyos artículos han sido fijados por el soberano, puede ser proscrito ", con esto Rousseau no quiso asegurar la libertad del individuo, sino era una esfera infranqueable para los individuos (4). Por lo anteriormente expuesto, refiriendome a los franceses, su soberanía, que era de una sola estructura, fue dividida, asignando a cada una de las divisiones parte de una actividad estatal, contribuyó al principio de independencia funcional, característica esencial para el funcionamiento del Parlamento; se trata de elevar cada división, a un órgano independiente, como detentador del poder conformando así una parte del orden absoluto.



El documento escrito como sanción solemne, fue la Constitución de las colonias americanas, cuando lograron su independencia de la corona inglesa, y que se establecieron como Estados soberanos en el año de 1776, posteriormente la Constitución de la unión en 1787.

Varios años atrás a la declaración de los derechos humanos, los derechos generales de los súbditos no se manifestaban sino bajo la forma de deberes del Estado, sin constituir para los individuos títulos jurídicos caracterizados. "Gracias a la declaración de los derechos del hombre es como se forma con toda amplitud en el derecho positivo, la noción hasta entonces sólo conocida en el derecho natural, de los derechos subjetivos del miembro del Estado, frente al Estado" (fue la Constitución francesa del año de 1791) (5).

J. Jellinek, afirma que la declaración de los derechos del hombre en Francia, está inspirado en su conjunto en los bill of right or declaration of right; dice que esta declaración fue inspirada por la declaración de independencia de las colonias americanas y principalmente la de Virginia de 1776, de la que retomaron los franceses para la declaración de los derechos del hombre en 1779 y posteriormente establecieron estos derechos en su Constitución de 1791.

Los franceses después de la declaración querían una Constitución escrita, con la revolución francesa exponen la teoría que el poder constitucional pertenece por derecho al

pueblo, estableciéndose una Constitución formal en 1791, donde se convirtió en el nuevo orden social. Con la Constitución escrita se obtuvo la democratización del proceso político, de esta manera, el electorado se elevó como un detentador del poder, al que se someterían los otros detentadores del poder ( Parlamento, gobierno y corona ).

La Constitución escrita es la legitimación democrática, su simple creación es el símbolo y realización del autogobierno de una comunidad; sólo cuando el proceso político está sometido a la norma de la Constitución, está considerado como un Estado de derecho; "bajo proceso político se entiende aquella técnica por medio de la cual se obtiene, ejerce y pierde el poder político o - no pudiendo ser equiparados siempre ambos conceptos - el dominio legal, una comunidad política será calificada como Estado de derecho cuando la norma establecida por la Constitución para el desarrollo del proceso político obliguen y liguen por igual tanto a los órganos estatales como a los ciudadanos" (6)

Me parece pertinente hacer una referencia (a lo anteriormente estudiado, y relacionándolo con el tema subsecuente y este a la vez con el tema principal), para observar que el año 1776 se establece la primera Constitución de las colonias americanas, en 1787 en la unión y posteriormente a la revolución francesa de 1789, la declaración de derechos del hombre, estableciendo su Constitución escrita en 1791.

Este análisis me lleva a concluir que era la situación que acontecía en los diferentes países por la necesidad que tenían de someter el proceso político a una norma, para limitar y controlar a los diferentes detentadores del poder, por las arbitrariedades que se cometían por el abuso de poder; estas normas, las establecieron en la Constitución, que es la Ley Suprema de cada país, y de aquí posteriormente parten de que ya está establecido en un ordenamiento, pero surge la necesidad como después veremos, de la creación de instrumentos procesales específicos, comprendiendo esto en el sentido ontológico, para que se cumpla con dicho ordenamiento, con cada forma de gobierno que posean los gobernados; "el control y defensa de la Constitución comprende dos aspectos diversos, el que se ha calificado como protección de la Ley Suprema, que se ocupa del estudio de los instrumentos que desde tiempos remotos se han empleado para la conservación del orden fundamental, procurando el equilibrio de los factores del poder, y que gráficamente podríamos referirlo a lo que se puede calificar como aspecto fisiológico del propio orden constitucional. Pero precisamente al lado de éstos medios tradicionales de protección constitucional, han surgido los instrumentos procesales, que se emplean cuando resultan insuficientes los primeros para evitar el desbordamiento de los órganos del poder, que no obstante dichos métodos de contención, infrinjan las disposiciones fundamentales" (7),

todo esto me lleva a aplicarlo a la institución del Ombudsman en Suecia que lo instituyen el año de 1809, y su creación proviene para que se cumpla principalmente dicha garantía o limitación de los funcionarios de la administración; pero hay que tener presente que su creación obedece a la situación que estaban pasando por la necesidad de un ordenamiento fundamental, es decir, la Constitución, éste control interórgano (como lo veremos), que dicha institución ejercita era necesario en el sistema de gobierno parlamentario, porque del mismo modo se estaban cometiendo muchas arbitrariedades por parte del gabinete ministerial, en contra de los gobernados, por otro lado acababan de pasar por una guerra, donde también se habían cometido muchas arbitrariedades y violaciones por parte de los detentadores del poder en contra de los gobernados, por este motivo pienso, que éste instrumento fue una de las primeras instituciones que se crearon para garantizar la conservación de lo estatuido en la Constitución, imponiendo limitaciones al poder político y de esta manera tener un control del Parlamento sobre la administración, como se estudiará más adelante; hice esta referencia porque como ya estudiaremos (ubicando a la institución del Ombudsman en esos tiempos para así poder situar a la C.N.D.H. en comparación a esta, y las épocas en que se crean a ambas instituciones), precisando que en México existe una serie de procedimientos jurídicos y toda una

infraestructura de tutela procesal para garantizar los derechos. El análisis que se obtiene con esta referencia es que el Ombudsman se instituyó como instrumento para la protección de las limitaciones establecidas en la Constitución, porque no existía un instrumento específico que garantizara la Constitución, como ya lo vimos la Constitución es un control de poder, pero se requería un instrumento específico, asimismo, como protección de las garantías individuales; así en México, implantaron un instrumento que protegiera lo establecido en la Constitución así como la protección de las garantías individuales, el juicio de amparo, que es un instrumento de tutela procesal para preservar los derechos del hombre consagrados en la Constitución; "es un procedimiento por el cual la justicia ampara a los ciudadanos contra los actos de autoridad que violen en perjuicio de los mismos algún derecho fundamental contemplados en la Constitución" (8).

Retomando el punto de este estudio, brevemente mencionaré, que el constitucionalismo en sus orígenes, fue limitar el poder político absoluto y la protección de sus destinatarios contra las arbitrariedades y la falta de medida de los detentadores del poder; "todas las Constituciones de finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, están necesariamente teñidas de ideología liberal, están influidas por la distribución de tareas estatales entre los detentadores del poder,

respectivamente controlado, y el establecimiento de una lista de derechos fundamentales incluidos en la Constitución; a éstas Constituciones se les puede denominar, en este caso, la estructura ideológica, porque posee más que un mero carácter declarativo tiene un completo sentido normativo y enfrenta en la práctica constitucional con la tarea completamente nueva de enjuiciar el proceso político en su conformidad con estos valores y premisas ideológicas" (9).

## LIMITES A LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Los límites intangibles de una Constitución tienen por objeto liberar de cualquier modificación a algunas normas constitucionales, por una parte, las medidas para proteger instituciones concretas constitucionalmente, y por otro lado aquellas que sirven para garantizar determinados valores fundamentales de la Constitución.

Los límites inmanentes, son aquellos en que el hombre posee, derechos naturales, innatos desde que forma parte de la sociedad, siendo inviolables e inalienables y si por el contrario son otorgados por la sociedad, en virtud del orden social puede limitarlo.

"El problema cardinal de los derechos fundamentales y su comunidad, contra intervenciones constitucionales que sobrepasan la mera protección o garantía constitucional. Los límites inmanentes son a favor del pueblo; la imposibilidad de ejecutar una reforma parcial, el poner en peligro la esencia nacional, al reducir, por ejemplo el potencial de defensa, la violación de la estructura de Estado de derecho, del orden fundamental democrático, de los derechos fundamentales, en especial si fueren perjudicados el principio de igualdad y la dignidad humana, el orden fundamental federal. Todos estos valores fundamentales impuestos, deben significar un límite impuesto a cualquier enmienda constitucional y naturalmente,

también rige cuando la acción parte de las autoridades federales" (10).

El estudio anterior de la Constitución, se puede ver claramente que ya establecida una Constitución no funciona por sí misma, sino que la Constitución es lo que los detentadores del poder hacen de ella en la práctica. "Las normas dominan el proceso político o éste se adapta a la norma de la Constitución que se somete a ella, por ésta razón se puede ver que la Constitución escrita no implica una garantía de distribución de poder; y por tanto limitación del mismo. En ocasiones la técnica de la Constitución es usada para camuflagear los regímenes autoritarios y totalitarios, y las Constituciones son un modo de disfraz para la instalación de una concentración del poder en las manos de un detentador único" (11).

Para terminar éste estudio sucintamente se señalarán los elementos que debe contener un Estado de derecho, el cual se tiene que guiar por el reconocimiento de la primacía de la Constitución, que es la directriz de cada país, y donde se establecen los límites y atribuciones de cada poder; se contempla en la Constitución las garantías de los ciudadanos que no pueden ser violadas por una autoridad o ley; se debe reconocer el principio de legalidad; el equilibrio fundamental de los poderes públicos; deben existir, los sistemas de pesos y contrapesos, para evitar los abusos y extralimitaciones de



los funcionarios, por otro lado, se debe crear un ambiente de vigilancia de los actos de los poderes y censura de las arbitrariedades por medio de la información social; éste punto es muy importante y muy necesario, y en él radica el inicio del desarrollo de este trabajo, y que la C.N.D.H. no encuadra en este punto, porque realmente dicha C.N.D.H. es un autocontrol de la administración mas no un control de un poder a otro poder, como debería ser; ésta afirmación se explicará en el capítulo destinado a la C.N.D.H.. También un Estado de derecho debe contemplar la organización de una serie de recursos administrativos y jurisdiccionales, los cuales modifican los actos lesivos de los derechos fundamentales de los ciudadanos que alteran el orden constitucional.

El Estado de derecho, implica un compromiso fundamental: "que el poder político, para mantener en condiciones normales el equilibrio entre la libertad y el orden normativo se someta a este y no traspase sus mandatos, y el que el propio orden jurídico encarne satisfactoriamente en cada época los valores de justicia y seguridad en que reposa la comunidad humana a la que se pretende servir" (12).

## **1.2 FORMAS DE GOBIERNO**

Se hará un estudio someramente, en este segundo punto, sobre las formas de gobierno, principalmente en el sistema parlamentario y el presidencialismo, para comprender el tema a

desarrollar y así abordar posteriormente la institución de los Ombudsman escandinavos y la C.N.D.H Mexicana, poder concluir el análisis que se pretende de estas instituciones.

En las Constituciones están comprendidos diversos tipos de gobierno, que se caracterizan por las diferentes relaciones existentes entre los detentadores del poder y que están contemplados en la Constitución así como los procedimientos y la cooperación de dichos poderes en la formación de la voluntad estatal.

"El concepto de constitucionalismo tiene un doble significado: hace referencia tanto al orden Político Constitucional, como el orden político democrático constitucional; la realidad del proceso del poder que corresponde a la existencia del constitucionalismo, dependerá de la estructura de las correspondientes instituciones existentes para el ejercicio del poder político" (13).

Con la teoría clásica francesa de la soberanía nacional, la nación es considerada como un todo indivisible, titular de la soberanía; la nación ejerce la soberanía por medio de representantes y en un gobierno representativo; conforme al Contrato Social de Rousseau los individuos abandonan sus derechos a la colectividad para beneficiarse de las ventajas de la vida social.

La democracia es el régimen político en el que el cuerpo de ciudadanos, los electores, se pronuncian según el sufragio

universal dirigiendo los asuntos públicos directamente ( democracia directa ); o indirectamente por medio de los órganos que designe ( democracia representativa ), la democracia encuentra así su base en la idea que el pueblo es el soberano.

Por las formas de gobierno, se entiende "la estructuración de los órganos del Estado y la manera independiente y sistematizada de realización de tales funciones" (14).

Montesquieu en el siglo XVIII, instituye un instrumento de seguridad, dividiendo las funciones de los poderes, y del mismo Estado, en función ejecutiva que aplica la Ley; legislativa que la hace; y judicial que resuelve las controversias a la luz de ella; cada uno de éstos órganos políticos tiene una función, con el fin evitar el abuso del poder, y que no se concentre en un solo detentador y asimismo garantizar los derechos de los gobernados, con lo que se puede lograr un equilibrio entre los diferentes órganos del Estado.

#### a) EL SISTEMA PARLAMENTARIO

En éste régimen asegura el equilibrio de colaboración entre el poder ejecutivo y legislativo, en base a la división de funciones de los órganos del poder.

Se puede definir el sistema parlamentario "como aquel en el cual un gabinete ministerial, responsable ante la

representación nacional, dirige la política del país con el grado de independencia que implica semejante tarea" (15).

El surgimiento del régimen parlamentario se debe a que se incrementó el poder o la autoridad del Parlamento y de esta manera se debilitó el poder monárquico; se pensó que deberían equilibrarse ambos poderes para un mejor funcionamiento, y se estableció la figura del primer ministro que es designado por el monarca, y utilizando sus prerrogativas para ejercer la política, como se encuentra en la definición anterior y está bajo control del Parlamento.

"El primer país en el que se ha establecido éste equilibrio fue Inglaterra, a consecuencia de estas serie de acontecimientos que hicieron pasar las prerrogativas del rey a los ministros" (16).

El parlamentarismo francés es una importación de Inglaterra, se establece en 1814, "reposa en tres principios que son: la igualdad entre el ejecutivo y el legislativo, la colaboración entre los dos poderes, la existencia de medios de acción recíproca de cada poder sobre el otro en su funcionamiento práctico, lo que se ve en todas las doctrinas parlamentarias y que se reduce a evitar que el gobierno o el Parlamento adquieran una preponderancia duradera y garanticen el equilibrio mediante un control permanente de la opinión" (17); el equilibrio se da entre un Parlamento elegido por el pueblo, el electorado, un primer ministro nombrado por el Parlamento,

un gabinete ministerial nombrado por el primer ministro y responsables éstos ante el Parlamento.

En el parlamentarismo el gobierno puede actuar con el consentimiento de las cámaras y formar parte de ellas; el Parlamento se puede dividir en dos cámaras y eventualmente debilitarse ( sistema bicameral ); el Parlamento vigila al gabinete ministerial, no puede actuar en su lugar, pero sí lo vigila; la política a seguir es la escogida por el electorado a través del partido político en el poder, y como representante nacional, la ejercita el Parlamento; la prerrogativa que guarda el gobierno frente al Parlamento, es la facultad de disolución del Parlamento, es la salvaguarda del ejecutivo, una garantía que dicho poder posee para que no exista la preponderancia del Parlamento; en el caso de disolución, el electorado es el que resuelve o decide las diferencias, éste es un control que ejerce el gobierno frente al Parlamento.

El parlamentarismo clásico deriva de la representación nacional, aparece en la transición entre las prerrogativas monárquicas y la era de la soberanía del pueblo, de aquí parte la idea de que hay un solo poder que es el del pueblo, que luego se delega a los poderes constituidos; así en el parlamentarismo, cuando el ejecutivo gobierna y las cámaras controlan, existe separación de poderes, característica que se le atribuye al parlamentarismo.

La democracia constitucional se reduce principalmente a los siguientes tipos: 1) Todos los gobiernos son gobiernos de partido, esto es, personas con igual ideología política, participan en el poder, organizados como electorado, que es el preponderante detentador del poder, y se le designa al sistema democracia directa. 2) El gobierno de asamblea o legislativo donde ésta es elegida por el pueblo, y es responsable ante los electores, tiene dominio absoluto de los otros detentadores del poder, el ejecutivo es designado y destituido por la asamblea. 3) El parlamentarismo tiene las siguientes características: los miembros del gabinete son al mismo tiempo del Parlamento, el gabinete es un comité de asamblea, ambos detentadores se encuentran separados en sus funciones para ejercitarlas, son independientes, el gabinete está formado por el primer ministro y estará al frente cuando lo apoye la mayoría de los miembros del Parlamento Operan ambos detentadores del poder con recíprocas facultades y controles. 4) Gobierno de gabinete, preponderancia del primer ministro, se hará mención al gobierno de gabinete de Gran Bretaña porque de ahí derivan e importan el sistema otros países. El Parlamento de Gran Bretaña se encuentra en oposición al Parlamento en Francia que posee un parlamentarismo; heredaron de Inglaterra su estructura bipartidista que significa que dos partidos existentes se alternan el gobierno entre ambos detentadores del poder, existe la interdependencia por

integración, el contrapeso yace en el control por parte de la opinión pública.

"En aquellos países donde la estructura bipartidista no existe orgánicamente, puede ser creada artificialmente cuando diversos partidos formen durante la duración del mandato una coalición gubernamental estable, a la que se enfrenta una oposición igualmente firme, en éste caso, se encuentran los países escandinavos como Noruega y, por largo tiempo Suecia, donde los socialistas han tenido la mayoría absoluta, o en Dinamarca donde aún un gobierno minoritario puede estar en el poder; las naciones mencionadas poseen una larga experiencia en el gobierno responsable, todas estas naciones tienen un gobierno por gabinete, todos estos gobiernos tienen un sentido de responsabilidad y autolimitación, cualidades que no pueden crearlas tan solo a través de una determinada regulación constitucional; Finlandia es excepción, en ella el Presidente acepta la situación creada por la dinámica parlamentaria" (18); y es elegido directamente por el pueblo, no es designado por el Parlamento como en otros casos.

#### b) SISTEMA PRESIDENCIAL

Se hará mención del presidencialismo de Estados Unidos país del que es originario y de ahí se extendió a México posteriormente.

El jefe de Estado es a quien se le atribuye el Poder Ejecutivo, reside en un solo individuo el poder a quien se le denomina Presidente, es electo por la nación, es decir, por votación popular. Al igual que en el parlamentarismo para asegurar un reparto de tareas, el Ejecutivo tendrá la dirección de la administración del Estado y la ejecución de los actos de gobierno, y por otro lado la legislación le corresponde a las cámaras; la responsabilidad del gobierno se le atribuye al Poder Ejecutivo, únicamente al Presidente, en contraposición al parlamentarismo, que el gabinete es el responsable no el primer ministro.

6. Burdeau explica la noción de la igualdad de poderes en el sistema presidencial se ha pretendido que el Presidente y el Congreso estén en estricta igualdad de condiciones, tanto del status como de sus funciones, por proceder ambas de la elección popular, revisten un prestigio igual teóricamente. Las funciones se reparten de manera que ningún poder soporte al otro; la función legislativa está reservada al Congreso y salvo el derecho de veto, el Ejecutivo, no dispone de ningún medio para fiscalizar al órgano legislativo, y el Ejecutivo ejerce sus atribuciones con plena independencia, nombra a sus ministros que son responsables ante él, solamente son ejecutores de su política (19); al senado se le otorga ciertas facultades ejecutivas para la salvaguarda de los derechos de



los Estados miembros, así como en el extranjero el Presidente necesita para actuar el punto de vista del senado.

Se le considera a ésta forma de gobierno, como un gobierno de separación de poderes, y coordinación de poderes para ayudar a la formación de la voluntad estatal con las diferentes funciones de los detentadores del poder.

No existe una descripción más adecuada de la versión americana de "la separación de funciones que la declaración de T. Jefferson: con la idea de evitar el despotismo legislativo como el absolutismo del Ejecutivo, montaron un sistema gubernamental, diversos e independientes detentadores del poder que estaban unidos por mutua coordinación; la actividad estatal fue dividida en: ejecutivo el Presidente; legislativo el Congreso; el judicial los tribunales. A cada detentador se le otorgó el monopolio y autonomía de acción, y que es el principio de la especialización en el ejercicio de las funciones, y como con la rigidez del monopolio de las funciones se provocaría un bloque, se pensó en la coordinación en ciertos puntos de contacto para alcanzar la validez constitucional, así se le denominó, interdependencia de los diversos detentadores del poder por coordinación" (20); como ya se mencionó anteriormente es diferente al sistema parlamentario, posee éste un carácter diferente debido a que se rige por el Parlamento, la interdependencia por integración es aquella en la que el gobierno y Parlamento están

indisoluble indivisiblemente unidos y fusionados, no pudiendo hacer alguna función sin la cooperación del otro detentador subsecuente del otro poder; otra diferencia entre ambos sistemas es que en el presidencialismo existe recíproca independencia del Presidente y el Congreso, el Presidente no está obligado a rendir cuentas al Congreso, no existe la responsabilidad política como en el Parlamento, no existe la posibilidad de destitución de un Presidente o de algún miembro de su gabinete por parte del Congreso.

El electorado solo participa en las elecciones del partido político, como un control político; en los demás tiempos del mandato, está paralizado. El poder judicial invalida leyes cuando se contraviene la Constitución, ejerce un control sobre ambos detentadores del poder; "en Iberoamérica el sistema presidencial americano no ha aportado la continuidad constitucional y el buen gobierno que se esperaba de él" (21). De aquí se desprende, - y tiene gran importancia hacer mención,- la situación que presenta México, en relación al sistema presidencial, para retomarlo en el capítulo del análisis de la C.N.D.H.

El Presidente tiene facultades para colaborar en la formación legislativa; si el Presidente estuviera investido por modo general con la facultad de elaboración legal equivaldría a permitir el rompimiento esencial del régimen democrático y su sustitución por la autocracia.

La centralización de la acción gubernativa en el Presidente por los motivos enunciados, no implica que éste funcionario pueda actuar sin control alguno por parte del Congreso; el italiano Jorge Del Vecchio dice que la " función ejecutiva del Estado comprende muchas excepciones de actividad, por lo que puede afirmarse que a la administración le corresponde toda actividad estatal, con excepción de la legislación y de la jurisdicción "

Aunque el predominio del Presidente, rechaza el control de actividad presidencial, dentro del régimen democrático el Ejecutivo predominante no debe ser un ejecutivo autocrático e incontrolado, incumbe a los órganos legislativo y judicial del Estado dentro de sus competencias, el desempeño de la actividad de control; todo esto es muy importante para entrar al estudio de los controles constitucionales y con posterioridad decidir si es posible que un funcionario de la administración vigile a las autoridades de la misma administración, burocracia a la que en última instancia la C.N.D.H. pertenece. Se citará textualmente algunos autores retomando el centralismo del poder anteriormente expuesto; en corroboración a éstas últimas apreciaciones, es pertinente transcribir las palabras de Don Daniel Cosío Villegas, uno de los más destacados politólogos mexicanos, quien al aludir al presidencialismo en nuestro país subraya la supeditación del poder legislativo al poder ejecutivo unipersonal y la

abdicación fáctica voluntaria y consciente de los diputados y senadores para desempeñar las facultades de control que la Constitución les encomienda sobre la actuación del Presidente "teóricamente, dice, la subordinación del poder legislativo al Presidente es explicable pues la mayoría parlamentaria está compuesta de miembros del partido oficial cuyo jefe supremo es el Presidente de la República, aún cuando formal y arbitrariamente no aparezca como tal. La verdadera razón, sigue aseverando Don Daniel, sin embargo es de otra naturaleza. Los candidatos a diputados y senadores desean en general hacer una carrera política, y como el principio de la no reelección les impide ocupar el mismo lugar en el Congreso por mucho tiempo, se sienten obligados a distinguirse por su lealtad al partido y al Presidente para que, después de servir tres años como diputado puedan pasar al senado otros seis, y de ahí, digamos, otros tantos de gobernadores, de sus respectivos Estados o alcanzar un puesto administrativo importante."

Esto quiere decir que después de sus tres años de mandato el porvenir de un diputado no depende en absoluto de los ciudadanos de su respectivo distrito electoral, sino del favor de los dirigentes del partido y en última instancia de la voluntad presidencial ". Concluye Cosío Villegas, como consecuencia lógica de sus anteriores afirmaciones, " todos éstos hechos, y varios otros que podrían agregarse, nos

explica de un modo cabal el papel deslucido que viene desempeñando en el escenario político nacional el poder legislativo desde hace por lo menos treinta años" (22).

"Por nuestra parte, consideramos que las opiniones de tan famoso historiador y politólogo están impregnadas de innegable razón, pues se basa en la observación de la realidad política de México, la cual manifiesta la subordinación fáctica del Congreso de la Unión al Presidente en el ámbito federal, y la de las legislaturas locales a los gobernadores de los Estados. Las causas de éste antidemocrático fenómeno no es evidentemente jurídica sino humana, teniendo como presupuesto la estructura política dentro de la que desde hace varias décadas viene funcionando en México el sistema gubernativo, que opera en varios aspectos al margen de la Constitución de la que solo respeta su forma. Estas apreciaciones críticas, sin embargo no implican que entre el poder legislativo y el Presidente deba haber una tajante separación, la cual sería nefasta para la buena marcha de la administración pública del país y que, por lo demás, está lejos de autorizar nuestro orden constitucional. Entre ambos poderes, orgánicamente considerados, debe haber una colaboración interdependiente para la consecución de los mas altos fines sociales, políticos, económicos y culturales que persigue el Estado en beneficio de las grandes mayorías populares. Pero una cosa es la colaboración, sin la cual dicha teleología sería imposible,

y otra muy distinta la sumisión de los miembros integrantes del Congreso de la Unión al Ejecutivo Federal, cuyo depositario unipersonal, el Presidente de la República, actúa, merced a ella, sin ningún control, llegando ésta situación al extremo de que ninguna medida que dicho alto funcionario adopte, por mas lesiva que se suponga para el país, pueda ser objetada, y mucho menos censurada, porque señala Cosío Villegas, tales condiciones han determinado, según él, que México sea "la única República del mundo que se da el lujo de ser gobernada por una monarquía sexenal absoluta" (23).

### 1.3 LOS CONTROLES DE PODER

Como ya hemos estudiado la Constitución es un control de poder, distribuye las funciones del Estado entre varios detentadores del poder que cooperan para la formación de la voluntad estatal, ésta es una limitación del poder y control del mismo.

Se hará un breve estudio de los controles horizontales (terminología del derecho constitucional americano), para poder conocer cómo está protegida la Constitución y al mismo tiempo la división de funciones cómo está limitada, así, como las instituciones o procedimientos que se crean para la limitación de los diversos detentadores del poder por medio de estos controles horizontales.

"Los controles horizontales se dividen en dos: controles intraorganicos e interorganicos; estos controles son estructuralmente los mencionados, cuando las instituciones de control operan dentro de la organización de un solo detentador del poder, son designados como control intraorganico, cuando funciona la institución entre diversos detentadores del poder, se les denomina como control interorganico" (24); este control es la interrelación entre los cuatro detentadores del poder en el sistema parlamentario, el electorado, el gobierno, Parlamento y los tribunales, participando por igual en las funciones, tienen influencia en el proceso del poder, así como opera en el sistema parlamentario opera en el sistema presidencial.

a) El control intraorganico, como ya se dijo, es un solo detentador del poder, éste detentador es un organico de poder, es decir, y ejemplificando, el Parlamento tiene que cooperar para la formación de una ley, esto lo realizan las dos cámaras, tienen que cooperar como un solo detentador del poder; éste organico del poder es una institución que la constituyen todos sus miembros y cada miembro tiene su atribución y competencia, esta deberá ser realizada conjuntamente para la consecución de un fin, de los detentadores del mismo poder; cuando realiza una persona la actividad está excluida de este control, necesariamente deberá abarcar una colectividad de miembros.

"El control intraórgano del Parlamento puede reducirse a tres tipos, como no los explica G. Loewenstein, éstos son: 1) debe organizarse para llevar sus tareas sin presión exterior y sin intervención de otros detentadores del poder, existencia de independencia funcional; 2) el poder se distribuye entre la mayoría y minoría de partidos políticos para evitar los abusos de poder y a esto se le designa autonomía funcional; 3) la división de funciones legislativas se dividen en dos cámaras que se controlan y vigilan mutuamente, es un sistema bicameral, todos los Estados democráticos constitucionales, para sus debates parlamentarios lo poseen" (25).

El control intraórgano en la función judicial, se cataloga en los Estados de derecho, cuando se revisa una sentencia, se les otorga un medio jurídico para impugnar dichas sentencias y lo ejercitan los más altos tribunales.

b) Los controles interórganos es la dinámica de interrelación o interacción en los detentadores del poder, en el proceso político; "son dos las clases de los controles interórgano: 1) los detentadores del poder están de tal manera acoplados constitucionalmente, que solo conjuntamente pueden llevar a cabo determinadas tareas; comparten el ejercicio de sus funciones, con lo cual se controlan mutuamente; 2) el detentador individual del poder está autorizado por la Constitución a intervenir discrecionalmente en la actividad de otro detentador, y de esta manera frustra su acción" (26).



Existen cuatro tipos de controles interórgano: a) el control de la Asamblea o Parlamento frente al gobierno, como ya se vió en el estudio del sistema parlamentario, son las atribuciones que constitucionalmente tienen el control por parte de la asamblea al gobierno, como el nombramiento del primer ministro etc.; lo importante desde mi punto de vista es señalar este control, debido a que las instituciones del Ombudsman escandinavo encuadran en éste punto, como un control interórgano que tiene el Parlamento sobre la administración del gobierno, en cuanto a las arbitrariedades que cometen dichos funcionarios, siendo en estos países un Parlamento con preponderancia de su gobierno de gabinete; de esta manera el Parlamento tiene un medio de control específico, que son las comisiones investigadoras parlamentarias, y este trabajo es realizado por el OMBUDSMAN, cumpliendo con la independencia funcional de ésta manera el electorador actúa como control e interviene aquí con la institución, con el resultado de estar vigilando los actos de la administración, es decir, con su participación, con esta actividad de la institución se obtiene una buena función en el desempeño de las actividades encomendadas al gabinete; de ésta misma manera al aplicar el referido criterio a la C.N.D.H., no encaja como ningún control debido a su estructura, porque se proyecta solamente como un autocontrol, que pertenece a la administración y de esta deriva su función, en cambio el OMBUDSMAN sí es un control

interórganico, donde un poder vigila los actos de otro poder; estos controles son aplicables al parlamentarismo al igual que en el presidencialismo, a excepción de las diferencias que presentan ambos sistemas. En realidad, el segundo control es del gobierno frente al Parlamento, la supuesta interdependencia funcional que tiene una asamblea, no corresponde al gobierno, la completa independencia del gobierno frente al Parlamento, se reduce al autoritarismo o a la autocracia; en los Estados democráticos constitucionales, es indispensable una independencia funcional, la asamblea debe poseer la independencia porque representa al pueblo y a los Estados federales de cada nación, y un control que tiene entre otros, la prerrogativa de destituir al gobierno.

En el sistema presidencial es el control interórgano del gobierno sobre el producto legislativo, por la interdependencia por coordinación - ejemplificada - en la facultad de emitir reglamentos de ejecución a cargo del ejecutivo, etc.

"El tercer control es el de los tribunales frente al gobierno y al Parlamento; es un Estado de derecho, si un juez no tiene independencia o no está libre de cualquier influencia o presión exterior, no podrá administrar justicia imparcialmente, según la Ley, ésta independencia implica la libertad de todo control interórgano, ejercido por cualquier otro detentador.

El control se reduce a comprobar la concordancia legal de los actos del ejecutivo, control de la constitucionalidad y de las leyes, y resolver conflictos entre los que ejercen funciones asignadas a otros detentadores" (27).

El monopolio judicial excluye de la ejecución de las funciones judiciales a las comisiones de investigación parlamentaria; cuando no se contempla que son tribunales especiales en la Constitución, se cae en la ilegalidad, si están contempladas excluye también del monopolio de los tribunales.

El control judicial sobre la administración pública y la jurisdicción administrativa, "es un control interórgano que dispone el poder judicial, se conoce como jurisdicción administrativa abarca las decisiones de los conflictos sobre la administración pública que afectan la libertad o propiedad del ciudadano, la creciente buracracia del Estado, los conflictos sobre la organización de las autoridades o servicios administrativos y sirve a los derechos del personal administrativo" (28); la aplicación legítima del control judicial es la protección de las libertades civiles y de los derechos fundamentales que tienen todos los gobernados.

El cuarto control es el electorado, el electorado participa como ya lo vimos, en el proceso político al elegir a las personas y a los partidos políticos como detentador del poder a los que se les confía por medio de la representación, la toma de decisiones políticas.

"Existen en todas las fases del proceso electoral numerosas lagunas legítimas a través de las cuales se pueden infiltrar prácticas discriminatorias, el mismo sufragio y la capacidad para ser elegido pueden ser utilizadas como un punto de partida para falsear, desde un principio, los resultados" (29); el proceso electoral no garantiza por sí solo la obtención objetiva de la voluntad del electorado. Un grado máximo de controles recíprocos entre los detentadores del poder no coinciden necesariamente con una situación óptima requerida para un funcionamiento eficaz de la dinámica política y una excesiva distribución de funciones puede conducir a la autodestrucción del orden constitucional.

Con lo que se estudió en este capítulo se ha descrito el panorama de conceptos que serán utilizados en el desarrollo del presente trabajo, y solo como referencia, se hizo un breve estudio para comprender con mayor amplitud el tema propuesto a elaborar. Estas nociones son trascendentales para el siguiente capítulo en el que se expondrá, las instituciones del OMBUDSMAN escandinavo, y así facilitar el estudio de dichas instituciones, y de esta manera se comparará con la institución de la C.N.D.H., que se dice que es un OMBUDSMAN en México, así se llegará al análisis propuesto de la C.N.D.H. desde su creación, en cuanto a su estructura y se estudiarán otros conceptos y nociones, para complementar el objetivo de esta investigación.

## N O T A S

- (1) Loewenstein Karl, "Teoría de la Constitución", Ed. Ariel, pág. 150, 1975.
- (2) Loewenstein Karl, op. cit., pág. 150 - 151.
- (3) Loewenstein Karl, op. cit., pág. 152.
- (4) Jellinek, "La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano", Ed. Nueva España, 1903, pág. 25.
- (5) Jellinek, op. cit., pág. 16.
- (6) Loewenstein Karl, op. cit., pág. 163.
- (7) Fix Zamudio, "Veinticinco Años de Evolución de la Justicia Constitucional 1940 - 1965", Ed. UNAM, 1968, pág. 14.
- (8) Fix Zamudio, op. cit., pág. 162.
- (9) Loewenstein Karl, op. cit., pág. 211 - 213.
- (10) Loewenstein Karl, op. cit., pág. 197.
- (11) Loewenstein Karl, op. cit., pág. 214.
- (12) González Uribe, "Teoría Política", Ed. Porrúa, 1987, pág. 223.
- (13) Loewenstein Karl, op. cit., pag. 89 - 90.
- (14) Burgoa Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", Ed. Porrúa, 1989, pág. 466.
- (15) Burdeau Georges, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Ed. Nacional, Madrid., 1981; pág. 201.
- (16) Burdeau Georges, op. cit., pág. 202.
- (17) Burdeau Georges, op. cit., pág. 203.
- (18) Loewenstein Karl, op. cit., pág. 130.
- (19) Burdeau Georges, op. cit., pág. 220.
- (20) Loewenstein Karl, op. cit., pág. 132.
- (21) Loewenstein Karl, op. cit., pág. 139.
- (22) Burgoa Ignacio, op. cit. pág. 741.
- (23) Burgoa Ignacio, op. cit. pág. 741.
- (24) Loewenstein Karl, op. cit., pág. 232.
- (25) Loewenstein Karl, op. cit., pág. 242.
- (26) Loewenstein Karl, op. cit., pág. 252.
- (27) Loewenstein Karl, op. cit., pág. 305.
- (28) Loewenstein Karl, op. cit., pág. 305.
- (29) Loewenstein Karl, op. cit., pág. 336.

## CAPITULO II

### 2.1 LOS OMBUDSMAN ESCANDINAVOS

En este capítulo se estudiará la institución del Ombudsman, se hará mención a los Ombudsman escandinavos, principalmente el de Suecia donde tuvo su origen la institución, y donde ha sido probada durante largo tiempo, poseyendo un óptimo funcionamiento por las características esenciales de dicha institución, así como las que surgieron con posterioridad a éste, como en Finlandia, Dinamarca y Noruega; todo esto es con la finalidad de conocer lo que significa la institución así como lo que representa en cuanto a su estructura y que quedará precisado perfectamente en este capítulo.

En primer lugar se hará un estudio de dichas instituciones, y subsecuentemente se hará un análisis comparativo con la Comisión Nacional de Derechos Humanos en México, para situar a ambas instituciones y así poder diferenciar el Estado que guarda cada institución.

Antes de pasar a los antecedentes de la institución del Ombudsman sueco, quiero precisar lo que significa, el Justitie Ombudsman, en su posición supervisora, es un representante del Parlamento y, por lo mismo es un protector de los derechos de los ciudadanos; la institución del Ombudsman o defensor del ciudadano, se previó como una forma de que el Parlamento vigile el cumplimiento de las leyes, así como vigilar a los funcionarios públicos para defender

a los particulares contra el proceder ilegal y las arbitrariedades de la administración pública.

"Los rasgos esenciales o idénticos que caracterizan al Ombudsman y que debe poseer son:

a) El Ombudsman es un funcionario independiente y no influido por partidos políticos, representante de las legislaturas, por lo general establecido en la Constitución, que vigila a la administración.

b) Se ocupa de las quejas específicas del público contra las injusticias y los errores administrativos; y

c) Tiene poder de investigar, criticar y dar publicidad a las acciones administrativas, pero no el de revocarlas" (1).

Por lo anteriormente mencionado, se puede deducir que el Ombudsman es un funcionario del Parlamento que investiga las quejas presentadas por los ciudadanos, en el sentido de que se les ha cometido una arbitrariedad por parte de algún funcionario público. Cuando es justificada la queja se le busca un remedio. No se puede considerar un instrumento procesal, es un instrumento específico que se ocupa de la defensa jurídica de los derechos fundamentales de los gobernados frente a las actividades de la administración y excepcionalmente de otras autoridades, es un control interórgano del Parlamento, como se expuso en el marco de referencia en el primer capítulo.

## 2.1 ANTECEDENTES DEL OMBUDSMAN EN SUECIA

"Surge en Suecia y sus antecedentes históricos se remontan a la etapa de la monarquía absoluta durante la cual el rey controlaba por igual a los funcionarios y a los jueces" (2).

Se creó la oficina del Canciller de justicia promulgada en 1713 por el rey Carlos XII, mediante una orden de la Cancillería, actuaba a nombre del rey, como su fiscal principal; después se hizo cargo el Procurador de la corte de apelaciones de Estocolmo de sus funciones.

"La institución creada en 1713 (por decreto del 26 del X de 1913) llamada Procurador Supremo ( HOGTE OMBUDMANNEN ) tenía como función la vigilancia general para asegurar que se cumpliera con las leyes y reglamentos, y que los servidores públicos efectuaran sus tareas debidamente" (3).

En 1719, se cambia el nombre y ya no será Canciller de justicia, se le denominará ( Justitie Kansler ), que se conoce como JK cumplirá al igual que el antecesor, con la función de un medio de control de la administración estatal.

En el siglo XVIII se modificó su posición ya no sería designado por el rey sino por las legislaturas lo que ocurrió en los años de 1766 y 1772: En 1772 Gustavo III dicta una ley en la cual el JK pasa a depender nuevamente del rey, asimismo él designa al JK, posteriormente en 1809 se designó nuevamente por la legislaturas con lo que se considera a la oficina del JK antecesora del



Justitie Ombudsman como representante de las legislaturas en 1809, designándose como - J0 -.

"En 1809 párrafo 27 de la Constitución se estableció las funciones del JK; en su carácter, del principal funcionario legal del rey, debe representar a la corona cuando se afecten derechos del Estado, vigilar la administración de justicia de la corona, y actuar contra jueces o funcionarios que no cumplen con su deber" (4); el JK vigilará a los servidores públicos en su principal función, la cual desempeñará en forma similar a las funciones equivalentes al Ombudsman..

#### EL OMBUDSMAN SUECO

Esta oficina del J0 se estableció en la Constitución en 1809, cuando la nación estaba en guerra con Rusia y el comité solo anunció que los derechos generales e individuales del pueblo debían ser protegidos por un guardián designado por el Parlamento quien debería asegurarse que los jueces y otros funcionarios obedecieran las leyes, así pues la oficina debería garantizar los derechos civiles.

El Justitie Ombudsman J0 surge como respuesta a la necesidad de contar con una oficina enteramente independiente del gobierno para poder proteger a los ciudadanos eficazmente contra los actos negativos de la administración pública (5).

Con la sola participación del Canciller de Justicia, se creó la necesidad de una oficina independiente del gobierno, la respuesta

fue la creación, de una oficina del Ombudsman ( Justitie Ombudsman JO ) en la Constitución de 1809, como la institución de los cuatro Estados como servidor de confianza de estos Estados, no del rey como el JK.

Se dividieron las atribuciones del Estado entre el rey, su consejo, el Parlamento y los tribunales, con la división de poderes de la teoría de Montesquieu: " El Ejecutivo es el Rey y el Consejo; el Legislativo es el Rey en Consejo y los Estados; el Poder Judicial son los tribunales independientes y el control de las oficinas y funcionarios lo ejercían, el JK nombrado por el Rey, asimismo el JO nombrado por los Estados (6).

"La doble finalidad que tenía el JO era supervisar el funcionamiento de la administración, y defender los derechos públicos subjetivos y legítimos intereses públicos de los ciudadanos frente a la administración" (7).

Se le otorgó al Parlamento medios para controlar las actividades gubernamentales, la facultad de nombrar el Ombudsman para asegurarse que las actividades administrativas tuvieran un buen desempeño, se apegarán a las leyes, asimismo las autoridades de los tribunales.

El JK, JO y MO ( el Ombudsman para los militares ), "ejercen una vigilancia general de oficinas y funcionarios públicos, éstos se comunican informalmente ( para evitar duplicaciones en lo que se refiere a sus actividades ), si se necesita corrección a alguna acción de las oficinas públicas, el JK puede apelar a la suprema corte contra decisiones en materia de procedimiento disciplinario.

No se han presentado problemas serios en los hechos que las funciones de vigilancia puedan coincidir en las tres oficinas" (8).

El JO está relacionado con las quejas de los individuos y puede ser su actuación a instancia de parte o de oficio, el Ombudsman por tanto es representante del Parlamento y del ciudadano o gobernado.

Las facultades del JO, son las de vigilar la forma en que los jueces, funcionarios y otros servidores del gobierno observan las leyes, y las de acusar a quienes actúan ilegalmente u olviden sus deberes. No tienen autoridad para cambiar las decisiones de los tribunales o de los funcionarios administrativos, no es juez, se le considera un fiscal, pero utiliza la facultad de acusar ante las autoridades competentes y en la mayoría de los casos que conoce encuentra una reprimenda pública o una crítica de las decisiones, es todo lo que necesita.

"Tiene acceso a documentos aún secretos y en las deliberaciones en los que los jueces y funcionarios administrativos tomen sus decisiones, deben proporcionarles información sobre el asunto en cuestión; pueden pedir asistencia de cualquier funcionario y los fiscales deben iniciar cualquier acusación que el JO decreta, lo estipula el artículo 10 de su ley" (9); y en ciertos casos realiza una consignación judicial, respecto de las autoridades sometidos a su fiscalización ( Fix Zamudio, Protección Jurídica de los Derechos Humanos, 1991, pág. 197 ).

Dentro de sus obligaciones del JO se encuentra la presentación de un informe anual oficial al Parlamento; se distribuye entre los funcionarios administrativos, para influir en la aplicación de la ley sueca, y en otros países con el sistema, éste informe es un reporte detallado, donde explican la labor que han hecho durante un año, o de modo específico por su importancia.

Se puede deducir que el Ombudsman es enteramente independiente del gobierno, formalmente y en realidad, como control interórgano del Parlamento frente al gobierno, así como una autoridad independiente para el control de la Constitución, de igual manera lo es del Parlamento, esto significa que no recibe ninguna instrucción sobre los casos de que deba ocuparse, tampoco lo orienta el Parlamento sobre alguna dirección, en un caso particular, por lo tanto el JO solamente depende de la ley. "Tras una larga lucha histórica con el poder real, los funcionarios han llegado a alcanzar seguridad e inmovilidad en el puesto, lo que explica que el funcionario goza de amplio margen de actuación bajo su entera responsabilidad" (10).

Los partidos políticos que integran el Parlamento, como se mencionó en las formas de gobierno, siempre tratan de ponerse de acuerdo en la selección de un Ombudsman, lo elige el Parlamento en una votación abierta, para un periodo de cuatro años, pueden ser reelectos, y debe asegurarse el Parlamento que las decisiones del JO se tomen sin influencias políticas, sin ninguna orientación o dirección de éstos partidos, y muy rara vez seleccionan jueces de los tribunales, el JO designa a los miembros de la oficina.

En sus funciones abarca autoridades nacionales y municipales, los miembros del gobierno quedan exentos porque el Parlamento controla a los ministros, sobre los ministros en Suecia no se ha expresado, en Dinamarca y en Noruega si se encuentran bajo vigilancia. "En cuanto a los jueces esto puede hacer peligrar la independencia de los tribunales que amenaza la intervención del Ombudsman, puede hacer que el juez actúe en forma contraria en lo que sería el caso en otras circunstancias; sin embargo en Suecia no se dejan influir los jueces en sus decisiones, por la facultad del JÜ de revisar las actividades de los tribunales" (11).

"Cuando no se trate de acciones que atenten contra la libertad personal o que constituyan evidentemente violación o abuso del poder el JÜ no debe intervenir mientras no se hayan agotado las posibilidades de corrección por las propias autoridades municipales o mediante apelación" (12).

Las quejas pueden ser por escritas u orales justificadas, y se puede solicitar de otras autoridades ayuda para la investigación. Las medidas que toman cuando existen faltas, son recordatorios; no solamente es una reprimenda al funcionario que se equivocó, sino también tiene otro efecto que es el de proteger la seguridad legal del ciudadano evitando que se repita la falla en otros funcionarios, así como la legalidad de sus actos debe apoyar sus decisiones con razones convincentes, claramente expuesto; si no hacen caso lo pueden mandar al tribunal y se cercioran se compense a la parte afectada y las recomendaciones para los cambios de la ley.

Las funciones del JO no solo cubren las decisiones en su contenido sino también el procedimiento debe ser justo. "En algunos casos se ha dado que quieren apelar las decisiones del Ombudsman, pueden volver a reconsiderar el caso, si el quejoso presenta nuevas pruebas y advierte que ha ignorado alguna disposición legal, puede cambiar su opinión" (13); debido a estas recomendaciones a las que se da gran publicidad, se puede dañar la reputación de los funcionarios y perjudicar a la persona, por eso se tiene en excepción éste derecho.

Las acusaciones o recomendaciones son publicadas por la prensa, radio o televisión, lo cual es un medio efectivo de presión. "En este aireamiento de la investigación y de las posibles corrupciones administrativas o judiciales que descubre el JO, se encuentra uno de los instrumentos esenciales de su trabajo y un camino por el que los ciudadanos tienen conocimiento de su efectividad e importancia de la actividad desarrollada por el JO" (14).

En un principio el JO se encargaba de los asuntos militares pero en 1915 los militares han quedado bajo jurisdicción de otro Ombudsman el Militie Ombudsman denominado MÜ, su principal responsabilidad consiste en asegurarse que los oficiales, y otros funcionarios de la administración militar respeten los estatutos, leyes y reglamentos; todas las características, función, competencia, independencia y estructura son igual al Justitie Ombudsman JO en asuntos civiles.

## 2.2 EL OMBUDSMAN EN FINLANDIA

"Al finalizar el holocausto de la segunda guerra mundial e iniciarse una renovación importante de las instituciones, especialmente aquellas que tienen por objeto esencial la tutela o protección de los derechos de la persona humana se divulgó en varios países para la creación de la institución del Ombudsman" (15).

Después de más de 100 años se instituye esta figura, tomando como modelo la institución sueca, "en Finlandia, donde tuvo su creación del Ombudsman cuando se separó de Suecia en 1809 y se anexó al imperio ruso como gran ducado autónomo y constitucional; heredaron el sistema que existía en 1772 en la Constitución sueca la del Canciller de justicia, al obtener su independencia se introdujo en 1919 por la Constitución finlandesa independiente, del 17 de julio de 1919 un Ombudsman en el artículo 49, conformado con el modelo sueco, cuya actividad fueron constituidas por la ley reglamentaria del 10 de enero de 1920, con modificaciones posteriores" (16).

"La función del Canciller de justicia consistía en velar porque el gobierno observara la ley, de acuerdo con las reglas del procedimiento de 1957, sección 2, porque debe estar presente en sus sesiones y cuando se plantee un asunto por el Presidente en el consejo de Estado y no siendo miembro de este no tiene poder de veto, no participa en la votación, pero su presencia y opinión en asuntos legales tiene influencia sobre las acciones del gobierno.

Busca asegurar la legalidad de las acciones de los órganos más elevados del gobierno" (17).

En Finlandia hay un Ombudsman Parlamentario y el Canciller de justicia nombrado por el primer ministro, para la salvaguarda de los derechos individuales.

El Ombudsman es elegido por los miembros del Parlamento (Riksdag) por votación mayoritaria, se integra por un solo funcionario, que desarrolla la función del JO y MO. Se fortaleció la función del Canciller debido a que la legalidad de los actos de gabinete también estaban salvaguardados por el Ombudsman Parlamentario, y tiene el derecho al igual que el Canciller a estar presente en las sesiones del gabinete, de acuerdo al artículo 2 de la ley del Ombudsman.

Tanto el Canciller de justicia como el Ombudsman, son los guardianes de la ley, y operan como control de la Constitución, siendo electos desde 1957, cada cuatro años.

Las principales diferencias entre el Canciller de justicia y el Ombudsman son: "el Canciller de justicia es elegido por el Presidente y el Ombudsman por el Parlamento; el Canciller actúa como asesor legal del gobierno y de los ministerios en forma muy similar a como lo hace el abogado de la corona, quien debiera ser absolutamente objetivo, pero quien se deja influir por los intereses de su partido. El Ombudsman no posee estas características, y puede actuar como fiscal de los casos que presente la corona pero no está obligado a ello, el Ombudsman solo puede presentar cargos por una falta cometida por algún



funcionario y el Canciller también puede presentar cargos en caso de un delito o una falta menor de cualquier ciudadano" (18).

"Coinciden ambas instituciones debido a que el Canciller conservó la obligación de vigilar las penas, ya que en 1933 se relevó al Canciller de la obligación de vigilar el cumplimiento de la ley en las fuerzas militares, campos penales o penitenciarios y en relación con otras personas en prisión o detenidas, se le transfirió al Ombudsman" (19); debido a que ambos tienen las tareas de vigilar la administración de las penas, coinciden directamente.

Al Ombudsman le corresponde la vigilancia de los militares, pero su interés total es para los derechos del individuo y tratar de salvaguardar los derechos de quienes han recibido una arbitrariedad por parte de los funcionarios. Cabe mencionar por lo antes expuesto que en ambos países, el Ombudsman parece haber superado el rango de autoridad del Canciller de Justicia; ni en Suecia ni en Finlandia ha disminuido la influencia de los tribunales como resultado de la vigilancia de que hacen objeto los vigilantes de la ley; en Dinamarca y Noruega es un impedimento extender su competencia hacia los tribunales, debido a la división de funciones y la independencia que debe poseer el tribunal.

Se envía un informe anual al Parlamento y de ahí se envía al comité de derecho constitucional para que revise los documentos relacionados con las quejas. "En Finlandia, su experiencia no coincide con la práctica del Ombudsman de Dinamarca, donde en

ocasiones se critica la actividad de los funcionarios solo porque se le considera injustificada o poco razonable" (20).

### 2.3 EL OMBUDSMAN EN DINAMARCA

Cuando terminó la segunda guerra mundial, surgió el problema en Dinamarca, de como proteger los intereses del individuo, así como la Constitución, y al mismo tiempo permitir que la administración desempeñara sus funciones efectivamente; sin el abuso de autoridad y sin arbitrariedades, así también para que los funcionarios obedezcan las leyes y las apliquen, si cometen alguna arbitrariedad tienen el poder de acusarlos ante las autoridades competentes.

"En 1954 se estableció el Ombudsman con su ley, y fueron contemplados mas tarde por una institución adoptada por el Parlamento en 1956, y posteriormente se substituyeron en 1962" (21); se estableció el nombramiento por la folketingen ( asamblea legislativa unicameral ), pero no es miembro de él. Esta facultad para la vigilancia de la administración civil y militar del Estado, es decir, está facultada para controlar a todas las personas que actuen como funcionarios del Estado, incluyendo a los ministros que son responsables ante la folketing; pero la folketing y los tribunales quedan excluidos de la competencia del Ombudsman al igual que en Noruega debido a que se consideraba que se atenta el principio de independencia del poder judicial, así como la división de funciones de los poderes; "los jueces están

sujetos al control del tribunal de quejas, formado por tres miembros (un juez de la suprema corte, un juez de apelación y del tribunal del distrito y un juez del condado)" (22).

"Entre otras diferencias que distinguen al sistema sueco y finlandes están la de que el comisionado danés no debe ser miembro del Parlamento" (23); es elegido por éste pero no debe ser miembro de él.

Los tribunales administrativos si están bajo la competencia del Ombudsman, no está bajo el tribunal de quejas, no puede anular una orden administrativa, pero si pueden criticar el contenido de las resoluciones administrativas, valorar si son tomadas con exceso de poder.

"Carece de facultades para revocar o modificar los actos o resoluciones respectivas, pues en principio, se estima que si ha cometido una falta o delito por los funcionarios, puede iniciar un procedimiento ante los tribunales ordinarios para la imposición de sanciones correspondientes" (24).

Cuando el Ombudsman determina por medio de la investigación que la decisión es poco razonable, es injustificada, y está en contraposición con una práctica administrativa con legalidad puede solamente asentarlo así

Tiene las siguientes facultades: "a) si encuentra que un ministro ha incurrido en responsabilidad civil o penal puede presentar recomendación a la folketingen para el enjuiciamiento; b) cuando cualquier persona bajo su jurisdicción comete falta criminal puede ordenar una investigación o que se acuse a la persona ante el

tribunal; c) cuando considere que hay razones suficientes para iniciar un procedimiento disciplinario, puede ordenar a las autoridades administrativas inicien el procedimiento contra el servidor público; d) pueden dar a conocer sus opiniones a la persona a quien se refiere la queja" (25).

El control que ejerce el Ombudsman -no es político-, actúa como una autoridad independiente, para mantener el control de la Constitución, actúa como un control interórgano del Parlamento frente al gobierno, debe tener la confianza general de la asamblea legislativa y puede ser removido cuando la pierda la confianza.

#### 2.4 EL OMBUDSMAN EN NORUEGA

La ley noruega, estableció su Ombudsman de acuerdo con el sistema sueco y danés, principalmente con el danés. Se promulgó la ley noruega en 1962, y en sus inicios la Comisión enfatizó que el Ombudsman no sería un "fiscal del pueblo" contra los funcionarios, sino que actuaría como un órgano neutral e imparcial. "El proyecto final confirió al Ombudsman la facultad de examinar la discreción administrativa, pero solo en la medida en que encontrara la decisión en cuestión ilegal o claramente poco razonable, este fue el proyecto aprobado en 1962" (26)

"El Ombudsman lo elige el storting (Parlamento), solo en esta forma se considera que adquiere la necesaria independencia de la administración. Es independiente del storting que fija las regulaciones generales de su actividad como acontece en las

instrucciones de 1962; bajo ciertas condiciones el storting puede privar de sus comisiones al Ombudsman" (27); solo puede despedirse al Ombudsman por la mayoría de dos tercios del Parlamento, esto permite al Ombudsman actuar independiente de cualquier opinión partidista. "Este Ombudsman rinde su informe anual al storting, lo recibe el comité parlamentario (comité de protocolo), luego lo destituye al storting. Los asuntos que conoce el storting en cualquiera de sus cámaras (lasting o delsting) o comité de protocolo no puede revisarlo el Ombudsman; en caso que cualquier cámara se dirija al Ombudsman para que dé su opinión, tiene que darla, pasa a la cámara y ellos deciden, se establece un procedimiento especial que se aparta del procedimiento regular del Ombudsman, en este punto difiere del modelo danés, donde la legislatura no tiene autoridad para obligar al Ombudsman u ocuparse de ciertos asuntos, como en el modelo noruego" (28).

El signo elemental del Ombudsman noruego en su actuación es preventivo, el dominio o función del Ombudsman es el de las dependencias administrativas del gobierno, quedan excluidas la administración municipal y al igual que en Dinamarca el poder judicial. En 1962 se amplió la investigación para los municipios; se les confirió poder para criticar los abusos en el ejercicio de la discreción administrativa, de acuerdo con el derecho de criticar las decisiones, queda limitado a controlar su legalidad, solo puede actuar cuando se le considere inválida a causa de una arbitrariedad o esté en contradicción o rebase los límites de la ley en que se base o justifique su decisión.

## 2.5 ANALISIS DEL OMBUDSMAN EN COMPARACION DE LA C.N.D.H.

En este análisis del Ombudsman me parece pertinente explicar porque hago referencia al Ombudsman escandinavo exclusivamente, y de aquí deducir lo que la institución significa, así como sus orígenes en estos países. Esta institución es una autoridad interdependiente para el control de la Constitución, como ya hemos visto en el estudio de esta institución quedó bien precisado las características esenciales que debe poseer para un funcionamiento efectivo, y estas características son trascendentales dentro de los Ombudsman en cuanto a su estructura: de Escandinavia se ha establecido en otros países.

Quiero referirme antes de empezar el análisis de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, al hecho de que ésta institución aún cuando tiene diferente nombre, muchos autores en sus destacadas obras lo denominan Ombudsman en México. ( Simposium: Los Abogados Mexicanos y el Ombudsman 1992, coordinado por Cuevas Aguilar Magdalena, Ed. C.N.D.H. ) así como el primer informe en lo referente al informe que envía la C.N.D.H. al Presidente de la República se refiere al Ombudsman en México y creo que es el antecedente más cercano, o mejor dicho que antecedente, es la institución o figura que se introduce en gran parte en México con modificaciones en la estructura, y las que se comentarán como quedó precisado en el estudio del Ombudsman. También se contempla que se tiene muchas semejanzas con el organismo en México, en su mayor parte, pero el objetivo del análisis es comprender los

elementos claves que posee el Ombudsman y que no posee la C.N.D.H. y sin éstos, desde mi punto de vista no puede existir un verdadero funcionamiento de las actividades que se le encomienda a dicho organismo.

La explicación de por qué solamente se hace referencia a los Ombudsman escandinavos amerita diversas consideraciones. La creación de dicha institución, fué en Suecia en 1809, y después de más de cien años surge en Finlandia con plena semejanza a la institución sueca para ser posteriormente, tres decenios, implantada en Dinamarca y subsecuentemente en Noruega, revistiendo aquí dos únicas diferencias o modificaciones que son: a) en cuanto a su competencia, no abarcan las autoridades jurisdiccionales, porque así se creyó conveniente para su país; b) solamente esta modificación la posee Dinamarca en comparación a los otros tres países, "donde el comisionado danés no debe ser miembro del Parlamento; el comisionado danés es electo por el Parlamento, pero no debe ser miembro de él" (29); como en la institución sueca que creaba un Procurador representante del Parlamento ( ricksdag ) y miembro del mismo, llamado justitie Ombudsman.

Como lo hemos visto las instituciones poseen plenas semejanzas, las modificaciones no afectan, y por ende si son adecuaciones que hacen para su país, pero poseen rasgos esenciales para un buen funcionamiento; las otras instituciones que han sido creadas en Latinoamérica u otros países, poseen semejanzas, pero al igual que México, con modificaciones en la estructura de dichos organismos, donde ya no es la misma institución del Ombudsman, y por lo mismo

le cambian el nombre, y quieren equipararlo a dichas instituciones escandinavas, para de esta forma justificar su organismo, pero no debe ser así, y los resultados que obtienen estos países con estas modificaciones no son los deseados, la ineffectividad no se hace esperar. Cuando el organismo pertenece al Ejecutivo Federal, se desvirtua toda finalidad de la institución.

Este exámen empezará por señalar las semejanzas que poseen ambas instituciones, el Ombudsman y la C.N.D.H., todo esto con el propósito de exponer la relación de ambas instituciones, y la finalidad que tienen, asimismo comprender la comparación de ambas instituciones.

La función del Ombudsman, es la protección de los derechos de los ciudadanos, vigila el cumplimiento de las leyes, así como a los funcionarios públicos, para defender a los particulares contra el proceder ilegal y las arbitrariedades por parte de los funcionarios de la administración pública ( gobierno ).

La C.N.D.H. tiene por función recibir quejas de presuntas violaciones a los derechos humanos, por actos u omisiones de cualquier autoridad administrativa.

En este punto podemos observar claramente que las funciones que se les atribuye a estas instituciones son semejantes.

En ambas instituciones se ocupa de quejas específicas del público contra las injusticias y los errores administrativos; tienen poder de investigar de oficio o a través de quejas por parte de los particulares; pueden criticar y dar publicidad a las acciones administrativas, pero no puede revocar las decisiones



cuestionadas. De igual modo ambas instituciones pueden acusar ante las autoridades competentes o a los funcionarios que olviden sus deberes, o a los que hayan cometido algún delito, en estos casos se hace una crítica o reprimenda con publicidad de sus actos; pueden pedir cualquier asistencia de cualquier funcionario para llevar a cabo sus investigaciones; igualmente pueden pedir cualquier tipo de documentación a los funcionarios administrativos para realizar su investigación; dentro de sus funciones abarca tanto autoridades nacionales como municipales; las quejas pueden ser orales o escritas; en ambas instituciones recomiendan al funcionario público sobre la acción ilegal que hayan cometido, asimismo éstas instituciones vigilan que se cumpla con la recomendación emitida en favor del particular. Las recomendaciones son publicadas por la prensa y radio, para el conocimiento de la sociedad; en cuanto a la competencia es semejante a excepción de Suecia y Finlandia que abarcan autoridades jurisdiccionales pero con Dinamarca y Noruega tiene igual competencia pues abarcan únicamente autoridades administrativas. Todo esto pone en relieve que las funciones que ejercita son semejantes y que son importantes para la investigación de las quejas que realizan ambas instituciones, y por último rinden un informe anual; la finalidad es el control de las arbitrariedades o violaciones por parte de la excesiva burocracia dentro de la administración, con un procedimiento en forma sumaria e informal.

Comprendiendo las semejanzas más importantes pasaremos a referirnos a las características esenciales de un Ombudsman, y

asi ver las diferencias de ambas instituciones, que se retomarán en el capitulo de la C.N.D.H. para estudiarlas con mayor amplitud referidas a éste organismo.

"Los rasgos esenciales del Ombudsman son:

- 1) El Ombudsman es un funcionario independiente y no influido por los partidos politicos, representante de las legislaturas, por lo general establecido en la Constitución, que vigila la administración.
- 2) Se ocupa de quejas específicas del público contra las injusticias y los errores administrativos; y
- 3) Tiene poder de investigar, criticar y dar publicidad a las acciones administrativas objeto de recomendación, pero no de revocarlas" (30).

De esto se desprende el análisis en cuanto a la independencia que deben poseer ambas instituciones, y que es trascendental en sus estructuras respectivas.

Como ya lo expresamos en el capitulo anterior en lo que se refiere a las formas de gobierno y a los controles de los detentadores del poder, es determinante en la defensa de la Constitución, la independencia del Parlamento en un sistema de gobierno dado; la cual se verá en términos de un control interórgano.

El Parlamento posee frente al gobierno el control que culmina en establecimiento del Ombudsman, el cual por tanto obtiene la independencia del Parlamento para su actuación. El Parlamento con la atribución que tiene de control, la ejerce al establecer dicha institución, porque como es lógico el Parlamento representa al

pueblo, así como las legislaturas, de ésta manera es el representante popular, y cuida por los intereses o garantías de los ciudadanos; de éste modo se evita de cualquier influencia del partido que esté en el poder puesto que el Parlamento está conformado por los diferentes partidos políticos existentes, asimismo se evita que exista influencia del partido político que está en el gobierno, porque con esta influencia no puede existir una vigilancia, debido a que influirían en la dirección de la institución, las arbitrariedades cometidas por la burocracia seguiría igual o en aumento; debe ser por estas razones que el Parlamento sea quien cree la institución, y nombre a su titular, es decir, quien controle o cree a la institución y a quien se le informe de sus actividades anualmente, para que en verdad posea independencia y no tenga influencia de los partidos políticos y gracias a ello que el Ombudsman disfrute de plena autonomía en relación con el Parlamento aplique directivas, pues carece de derecho para ello.

En comparación la C.N.D.H. no posee estas características tan importantes para desarrollar una función efectiva. Estructuralmente, no tiene independencia, no va a tener el funcionamiento previsto, porque en las actividades que tiene que desarrollar es un requisito esencial la independencia.

Esta comisión pues, pertenece a la administración pública, es decir, al poder Ejecutivo, es parte de ella, esto significa que no se encuentra esta actividad o función como un control interórgano, porque todo gira dentro del mismo poder Ejecutivo, es un

autocontrol. El Ejecutivo creó el organismo y designa a su titular.

Este órgano descentralizado tiene la función de vigilar los actos u omisiones de los funcionarios de la administración pública.

Desde mi punto de vista, esta función es un autocontrol del poder Ejecutivo, ( que está influido por este partido político) y que realmente dirigen el sentido de la actividad de este organismo. No cuenta con ninguna independencia, ésto no se le puede atribuir al sistema presidencial, porque este sistema cuenta aunque sea en teoría con un Congreso que equivaldría al Parlamento; ésta modificación que se hizo de una institución a otra no se puede decir que es una adecuación al sistema mexicano, porque un Congreso está establecido para esa finalidad, por esta razón en mi punto de vista dicha modificación tiene influencias de todo tipo y principalmente del mayor control de actividades que posee el poder Ejecutivo dentro de sus atribuciones, por esto no creo y la prueba está en que, a través de los años se han incrementado las innumerables violaciones por parte de los funcionarios de la administración pública, y así se puedan controlar las arbitrariedades cometidas por parte de los funcionarios que conforman la burocracia gigantesca existente en la administración. En México y la prueba está que dentro de la administración pública se encuentra la excesiva burocracia, debido a la corrupción tan grande que existe en este país y por otro lado pienso que nada mas se está incrementando con dicho organismo la burocracia en vez de ser un control.

Citaré textualmente comentarios del ilustre investigador de la institución del Ombudsman Donald Rowat, y en lo referente a la importación de dicha institución a otros países, en el que está el caso de México, " La institución funcionará bien únicamente en un país razonablemente bien administrado, no puede funcionar en una situación en el que el servicio civil padezca compadrazgos o corrupción " (31); " También puede fracasar si se adapta en una forma truncada o en otra que la sujete a una presión excesiva de los partidos, desafortunadamente, en muchos países en desarrollo el servicio civil padece efectivamente de compadrazgo y corrupción, y la necesidad de un rápido desarrollo ha exagerado la importancia de un Ejecutivo fuerte, lo que no es probable que permita la existencia de un gestor con suficientemente independencia o poderes de investigación, cuando hay un partido dominante es indudablemente que será limitada la independencia del Ombudsman, en un país donde sólo exista un partido político, el gestor será inevitablemente dominado por el Poder Ejecutivo" (32). Las razones de éxito de la institución de los Ombudsman escandinavos son varias, mismas que hacen muy difícil su aplicación en otros países, así asevera Lucio Cabrera Acevedo, y dice " Se trata de países muy estables políticamente por su tradición histórica y homogeneidad social, con lo que se ha evitado el mayor peligro de éste órgano político, que es su posible interferencia anarquisante; y por otro lado en comparación con otros órganos políticos que han existido históricamente, el comisionado parlamentario tiene funciones mas reducidas que las

del senado conservador creado en Francia en 1799, lo que ha evitado que dicha institución invada competencia de otros órganos y autoridades, - continúa diciendo que en nuestro medio ( México ) - no deja de parecer inconveniente esta garantía de tipo político, comparándola con la garantía jurisdiccional como el amparo u otros procedimientos extraordinarios rápidos y directos con los que puede anularse actos y repararse situaciones, sin el peligro de la intervención política anarquisante de un órgano político nuevo en México" (33).

Como mencionamos en el estudio del Ombudsman en sus antecedentes, el funcionario encargado de ésta actividad el JK era nombrado por el rey y estaba bajo su dirección, posteriormente con la figura del Ombudsman se instituyó la designación del Parlamento; ésta referencia quiero hacerla para poder observar que no tuvo efectividad cuando estaba designado por el rey, además de la necesidad de limitar el poder absoluto, así como a todos los detentadores del poder Surgió la necesidad de un cambio, consistente en que fuera más imparcial la institución así como una autoridad independiente que vigile el control de la Constitución, y debido a ésto surge el Ombudsman designado por el Parlamento, quien representa al pueblo y las legislaturas, y se encuentra arriba el JK, al sobrepasarlo en importancia por ser más efectivo; si no se hubiera dado ese cambio y hubiera predominado el JK sin la necesidad de establecer al comisionado parlamentario, podría hablarse de un Ombudsman ejecutivo.

Todo esto lo expongo porque a mi criterio tomar esta experiencia es muy importante para darnos cuenta que cuando el Ombudsman proviene del Ejecutivo no produce los efectos que tiene destinados la institución, por no ser independiente, por estar influido por el partido político en el gobierno y no tener autonomía. La necesidad lo llevó a éste cambio, por eso se crea la institución del Ombudsman.

Existen algunos puntos de vista de autores mexicanos, respecto de los Ombudsman Ejecutivos; la publicación de los libros depende de la C.N.D.H. (34).

Me parece pertinente mencionarlos, a través de una crítica personal para de ésta manera apoyar la posición que a mi criterio sostengo. Los mencionados autores que hablan del Ombudsman Ejecutivo, solamente se basan en un aspecto del Ombudsman sueco, para justificar así el organismo de la Comisión Nacional; éste aspecto abarca la atribución a un Ombudsman, a un funcionario de una oficina para que desempeñe una función especial denominada (NO para la libertad del comercio) investiga la oficina nacional de precios, empresas y sociedades; por otro lado está el (KÖ) el de los consumidores, el cual tiene que defender al público en asuntos que se ventilan en el tribunal de mercados, su función es ver que las faltas se reparen voluntariamente por quien causó el daño; éste Ombudsman no lo designa el Parlamento debido a que están sujetos a la responsabilidad de todos los funcionarios públicos contenida en las leyes, y esto corresponde al Ejecutivo. En México existen éstas instituciones con mayor competencia y

podría ser el caso de las procuradurías del consumidor, actividad que compete al gobierno, pero estas instituciones son oficinas porque no se dan a basto los obudsman y esta actividad le corresponde al gobierno; pero no se me hace pertinente que se aplique a la totalidad de la institución porque la vigilancia de los actos de la autoridad y los derechos humanos, no compete a éste, porque se trata de controlar a estos funcionarios de la administración por el abuso que han presentado por largo tiempo. Como ya hemos analizado la importancia que tienen los elementos característicos del Ombudsman para su funcionamiento querer hacer una generalidad de éste aspecto que mencionamos a una institución no concuerda es imposible como lo estudiamos en la institución del Ombudsman porque ¿donde queda la independencia y la autonomía funcional, así como la no influencia del partido político en el poder ?; que se requiere para el desempeño de la función encomendada a la institución; por éstas razones son inadmisibles éstas configuraciones del Ombudsman Ejecutivo generalizada a una institución, es un autocontrol.

Por las razones expuestas, desde mi punto de vista, no creo en la posibilidad de los Ombudsman Ejecutivos en lo que se refiere a la vigilancia de los actos u omisiones por parte de los funcionarios públicos, así como de un control de las arbitrariedades de la burocracia de la administración porque por los compadrazgos y corrupciones existentes, nada más se está aumentando la burocracia en México, así como las violaciones a los gobernados de un mismo partido político existente en el Gobierno del país y existe la



imperiosa necesidad de acabar con las actividades autoritarias por parte de los servidores públicos, con un control de la administración pública mas no por un autocontrol del Ejecutivo Federal.

## 2.6 INSTITUCION RELACIONADA

### a) EL DEFENSOR DEL PUEBLO ( EN ESPAÑA )

El 29 de diciembre de 1978 se estableció la figura del Defensor del Pueblo en el artículo 54 de la Constitución del pueblo español; cuya función es defender los derechos fundamentales.

"El Defensor del Pueblo es el alto comisionado de las cortes generales designado por esta, para la defensa de los derechos comprendidos en el título 1 de la Constitución, en cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la administración, dando cuentas a las cortes generales" (35).

Por las comisiones del Congreso es elegido el defensor por un periodo de cinco años para supervisar la administración y rendirle cuentas a las Cortes Generales del Estado que guarda la administración.

El artículo 6 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo señala : El Defensor del Pueblo no estará sujeto a mandato imperativo alguno, no recibirá instrucciones de ninguna autoridad. Desempeñará sus funciones con autonomía y según su criterio.

"Dentro de las facultades del Defensor del Pueblo está la interponer los recursos de inconstitucionalidad y de amparo cuando se violen los derechos constitucionales" (36).

El Defensor del Pueblo tiene facultades para iniciar y perseguir de oficio o a petición de parte, cualquier investigación de los actos y resoluciones de la administración pública y sus servidores públicos, es decir, cualquier persona que actúe al servicio de la administración pública. Este funcionario goza de inviolabilidad y de inmunidad; sólo y cuando sea sorprendido infraganti.

"Tanto en el Congreso como en el Senado se designa una Comisión encargada de relacionarse con el Defensor del Pueblo e informar al pleno en cuantas ocasiones sea necesario. Los diputados y senadores individualmente, las comisiones de investigación o relacionadas con la defensa general o parcial de los derechos y libertades públicos y, principalmente, las de relación con el defensor constitucional en las cámaras podrán solicitar, mediante escrito motivado, la intervención del Defensor del Pueblo para la investigación o esclarecimiento de actos, resoluciones y conductas concretas producidas por la administración pública, que le afecten a un ciudadano o grupo de ciudadanos en el ámbito de su competencia" (37).

El procedimiento de investigación de la queja es semejante que la institución del OMBUDSMAN escandinavo; al igual que esta institución rinde un informe anual al Parlamento y el cual vigila la actuación de la administración pública, asimismo emite

recomendaciones contra el proceder ilegal de los funcionarios de la administración pública.

Fue muy breve el estudio de esta institución del Defensor del Pueblo pero como lo observamos podemos darnos cuenta que es muy similar al OMBUDSMAN escandinavos, o mejor dicho lo introdujeron la institución del Ombudsman a su país y realmente como es la institución del OMBUDSMAN en cuanto a su estructura, es similar y las pequeñas modificaciones que contiene son adecuaciones a su país. La figura de ambas instituciones son completamente semejantes en su estructura, función, procedimiento y finalidad; por tanto se puede afirmar que esta institución si es un OMBUDSMAN y se puede esperar que se cumpla con su finalidad de la misma, así como la efectividad que por muchos años a resultado en los países escandinavos y por lo mismo en España.

**b) OTRA INSTITUCION PARA ASEGURAR EL CONTROL DE LA ADMINISTRACION  
EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO FRANCES.**

En contraposición con el OMBUDSMAN, existe un sistema de tribunales administrativos, principalmente en Francia, que aseguran el control democrático de la administración.

El sistema francés de los tribunales administrativos, está bajo la vigilancia del Conseil d' Etat o sección de lo contencioso, para apelar contra las decisiones administrativas.

La historia de este tribunal se remonta a su existencia como parte de la administración de Napoleón y su función era proteger los derechos del ciudadano privado; debido a la amenaza de los derechos individuales contenida en la evolución del Estado moderno. Sobresale como una institución original de Francia y se considera como una forma exitosa de proteger al ciudadano contra la arbitrariedad sin impedir las acciones administrativas.

Los tribunales administrativos son de primera instancia y la sección du contentieux es una corte de apelación.

"La protección se asegura en las formas siguientes: a) el ciudadano ordinario tiene fácil acceso a los tribunales; b) el procedimiento son judiciales y convinan ambos poderes de investigación con la regla de la defensa de contradicción; c) la apelación puede revocar una decisión administrativa o también puede retraducirse en una compensación por el daño causado por una acción ilegal o arbitraria" (38).

El particular debe de expresar que decisión administrativa lo agravió, este sería el recurso por exeso de poder, su competencia abarca cualquier asunto que se refiera a las relaciones existentes entre el gobernador y el Parlamento, es decir, los actos del Ejecutivo; dichos tribunales proporcionan las garantías esenciales del procedimiento, no solamente investigan.

La apelación ante los tribunales produce dos resultados: mediante " el recurso por exeso de poder", se puede derogar una decisión administrativa, como si nunca hubiera estado en vigor o mediante "el recurso de plein contentieux", que el quejoso puede pedir una

adecuada compensación económica contra una decisión administrativa (39).

Se puede intentar este último recurso contra cualquier decisión que se estime contraria a los términos de la ley, su efecto revoca la decisión emitida.

Las diferencias fundamentales que se encuentran entre los dos sistemas de control administrativo no son solo significativas; además reflejan una perspectiva completamente diferente de los problemas constitucionales y políticos.

"Los tribunales administrativos y el OMBUDSMAN no son alternativos, los tribunales no pueden esperar el monopolio de todas las formas de queja contra la administración, debido a que no está prevista a un mero consultor de su problema, tiene que definir el agravio causado por alguna arbitrariedad por parte de autoridades, no es para pedir información, en cambio el OMBUDSMAN si tiene esta función de asesorar. Si se instituyera en Francia esta institución para llenar las lagunas que existen en el control administrativo, no tendría una misión general y de hecho no sería un OMBUDSMAN : quizás sería una oficina de informes generales únicamente. Por otra parte, no podría recibir todas las facultades conectadas con la oficina con los países nórdicos, sin demorar y confundir la apelación ante los tribunales" (40).

El control de la administración es por los tribunales administrativos, y estos se ocupan únicamente de las faltas y errores jurídicos.

## NOTAS

- (1) Rowat Donalt, "El Ombudsman, El Defensor del Ciudadano", México, 1973, pág. 39.
- (2) Aguilar Cuevas, "El Defensor del Ciudadano (Ombudsman)", 1991, pág. 21.
- (3) Rudholm, " Los Guardianes de la Ley en Suecia" en la obra de Rowat op. cit., pág. 49.
- (4) Rudholm, op. cit., pág. 60.
- (5) Rudholm, op. cit., pág. 49 - 55.
- (6) Rudholm, op. cit., pág. 50.
- (7) Stacey Frank, "Ombudsman Compared", Oxford, 1978, pág. 2 - 17.
- (8) Rudholm, op. cit., pág. 53.
- (9) Aguilar Cuevas, op. cit., pág. 30.
- (10) Aguilar Cuevas, op. cit., pág. 26.
- (11) Bexelius Alfred, "El Ombudsman de Asuntos Civiles, en la obra de Rowat, op. cit., pág. 60.
- (12) Bexelius Alfred, op. cit., pág. 52.
- (13) Lundvik, "Comentarios Sobre el Ombudsman de Asuntos Civiles" en la obra de Rowat, op. cit., pág. 84.
- (14) Gil Robles y Gil Daldado, "El Control Parlamentario de la Administración el Ombudsman, 1981, pág. 52.
- (15) Fix Zamudio, "Veinticinco Años de Evolución de la Justicia Constitucional 1940-1965", Ed. UNAM, 1968, pág. 189.
- (16) Fix Zamudio, op. cit., pág. 193.
- (17) Kastari, "Los Guardianes de la Ley en Finlandia, El Canciller de Justicia, El Ombudsman", en la obra de Rowat, op. cit., pág. 100.
- (18) Kastari, op. cit., pág. 103 - 106.
- (19) Kastari, op. cit., pág. 104.
- (20) Kastari, op. cit., pág. 117.
- (21) Legrand Andre, "L' Ombudsman, Etudes Compares Sur le Controle del' Administration", Paris, 1970, pág. 15 - 26.
- (22) Perdserent, "El Ombudsman en Dinamarca" en la obra de Rowat, op. cit., pág. 123.
- (23) Cabrera Lucio, "Una Forma Política de Control de la Administración (El Ombudsman)", 2a. Ed., Madrid, 1981, pág. 574.
- (24) Fix Zamudio, "Introducción al Estudio Procesal Comparativo de la Protección Interna de los Derechos Humanos en la Solución Escandinava: El Ombudsman, 1982, pág. 266.
- (25) Perdserent, op. cit., pág. 125.
- (26) Aguilar Cuevas, op. cit., pág. 50.
- (27) Audvar Os, "El Ombudsman de Asuntos Civiles" en la obra de Rowat, op. cit., pág. 145.

- (28) Audvar Os, op. cit., pág. 146 - 147.
- (29) Cabrera, op. cit., pág. 576.
- (30) Rowat, op. cit., pág. 39.
- (31) Rowat, op. cit., pág. 36.
- (32) Rowat, op. cit., pág. 36 - 37.
- (33) Cabrera, op. cit., pág. 589 - 590.
- (34) Aguilar Cuevas, op. cit.; Fix Zamudio "Protección Jurídica", op. cit.
- (35) Ley Orgánica, art. 1, 3/81, del 6 de abril, del Defensor del Pueblo.
- (36) Giner Carlos, "El Defensor del Pueblo en la Teoría y en la Práctica", Mdríd, Ed. Popular, 1986, pág. 25 - 30.
- (37) Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, art. 10.
- (38) Rowat, op. cit., pág. 287.
- (39) Rowat, op. cit., pág. 289.
- (40) Rowat, op. cit., pág. 293.

## CAPITULO III

### ANTECEDENTES HISTORICOS

Como quedó expresado en el capítulo anterior, en mi punto de vista, el antecedente más próximo de la CNDH es la institución sueca denominada el Ombudsman que se estableció en México con ciertas modificaciones ya apuntadas; de igual modo los antecedentes en México, a que nos referiremos a continuación, tienen cierta relación con la institución sueca y han sido tomadas algunas de las características de dicha institución, ciertos rasgos muy específicos que son característica de la institución sueca. Todo esto redundará en la consecuencia lógica de que la institución sueca es la más antigua de lo cual se desprende su originalidad desde su creación, siendo introducida posteriormente por algunas naciones escandinavas en su sistema jurídico, con la totalidad de características, o parcialmente, con algunas características propias de dichas instituciones, pero con semejanza en la finalidad; dándose éste supuesto que adoptan nada más ciertas características, sus resultados son parciales no tienen trascendencia las direcciones creadas para éste objetivo; por la misma razón que no son semejantes.

Por otro lado me parece conveniente hacer una breve mención de algunos antecedentes históricos mexicanos de la CNDH a los que diferentes autores atribuyen a su creación coincidiendo en el origen extranjero de la institución del OMBUDSMAN; de ésta manera cada quien podrá sacar su punto de vista sobre el origen de la Comisión Nacional y poder comprender mi punto de vista ya



mencionado, de ésta manera se entrará al estudio de la CNOH y así posteriormente al análisis de dicho organismo relacionando todo lo expuesto en éste trabajo.

### 3.1 ANTECEDENTES EN MEXICO

El antecedente más antiguo en México a que aluden algunas personas, lo encuentran en la Procuraduría de los Pobres de 1847 promovida por Ponciano Arriaga en San Luis Potosí.

La función del Procurador era la defensa de las personas desvalidas reparando el agravio o maltrato que sufrieran las personas en el orden judicial, político o militar por parte de alguna autoridad o servidor público. El Procurador decretaba la reparación de la injusticia cometida a estas personas desvalidas, así como la culpabilidad o inculpabilidad por parte de los servidores públicos, teniendo como medio de comunicación en caso de no cumplirse las recomendaciones la imprenta del Estado para dar publicidad de las acciones incorrectas de los servidores públicos. Esta Procuraduría dejó de existir a través del tiempo, cayendo en desuso la función de la Procuraduría y por la cual fue suprimida del marco jurídico.

Después de años de la creación de la Procuraduría de los Pobres así, por más de un siglo, no han surgido antecedentes importantes en los que se puedan aludir como antecesores de la C.N.D.H.

En éste siglo, en la década de los setentas, es donde se han creado órganos que tienen como finalidad proteger los derechos de

los gobernados frente a la Administración o a la Administración de Justicia y que puede ser antecedente de la C.N.D.H.

Otro antecedente en México podría ser la creación de una dirección para la defensa de los derechos humanos del Estado de Nuevo León, dicha Ley fue aprobada y posteriormente promulgada en el decreto No. 206 del 3 de enero de 1979, dependiente la dirección del propio gobierno de dicha entidad federativa.

"La Ley protegerá los derechos individuales y sociales que garantiza tanto la Constitución Federal como la Local; todo tipo de autoridades le prestarán ayuda para el cumplimiento de sus obligaciones, establecidas en la Ley, sin menoscabar o excluir las ya previstas en el ordenamiento jurídico mexicano. Es responsabilidad de la dirección informar al público de sus actividades y llevar una relación de los casos atendidos, para constituir una base de futuras reformas legislativas o de procedimiento" (1).

Para asegurar la asesoría y representación legal que ésta Ley otorga, la mencionada dirección integraría los defensores de los derechos humanos necesarios en las diferentes localidades del Estado de Nuevo León ( art. 10 de su Ley ).

La defensa será gratuita, de oficio, y en beneficio de toda persona, especialmente si carece de recursos, conforme al art. segundo de dicha Ley. Cuentan con la facultad de iniciar o continuar los procedimientos de carácter judicial o administrativo que proceda, con todo tipo de autoridad incluyendo organismos descentralizados, que puedan resultar responsables y que afecten

con su actuación los derechos que la Ley protege pudiendo acudir si se requiere a la opinión pública y representando a la sociedad en su derecho a la información.

El titular de la dirección está obligado a evaluar la actuación de los defensores y procuradores a que la Ley se refiere, presentando un informe anual al gobernador del Estado de Nuevo León, cuya síntesis deberá ser informada públicamente (2).

El 5 de febrero de 1976, se promulgó la Ley Federal de Protección al Consumidor, "en la que se hace posible la vigilancia de los derechos del consumidor que reconoce la Organización Internacional de Uniones de Consumidores, consistente en: seguridad, información, elección, audiencia, reclamación, educación, regulándolos un texto y creando mecanismos administrativos idóneos para impartir justicia, capacitar, organizar y orientar a los ciudadanos en su carácter de consumidores" (3).

Es un organismo descentralizado, con funciones de autoridad, personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene como objetivo defender los derechos, la dignidad y el patrimonio de los ciudadanos, no rinde informes específicos anuales.

Representa individual o colectivamente a los consumidores ante proveedores de bienes y servicios y toda clase de autoridades, y propone medidas para la protección y asesoría jurídica; concilia y excita la participación de otras autoridades cuando se lesionan los intereses del consumidor; vela en la esfera administrativa por la estricta observancia y aplicación de la Ley.

En el Estado de Colima se estableció el Procurador de vecinos el 8 de diciembre de 1984, designado por el cabildo o a propuesta del Presidente municipal, con la función de recibir e investigar quejas de los habitantes del municipio contra la actividad de la administración pública local; propone soluciones, reformas legislativas y rinde un informe anual, además funge como secretario de la junta del barrio.

El 14 de agosto de 1988 se crea la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes, un órgano dependiente del Poder Ejecutivo del Estado, cuya finalidad es tutelar las quejas presentadas por personas afectadas por violación de las obligaciones establecidas a los servidores públicos. Puede requerir información y recomendar las conductas gubernamentales, pero sin facultad de imperio para que se cumplan sus recomendaciones; debe rendir un informe anual de sus actividades al gobernador y al Congreso estatal. Aplica las sanciones correspondientes, de acuerdo con la Ley de responsabilidades de los servidores públicos.

Podría ser otro antecedente, y así lo mencionan algunos autores, la creación de la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal. Se crea en 1989, como un órgano desconcentrado de éste, su función es coadyuvar a que los actos de autoridad y prestación de servicios públicos a cargo del Departamento del D.F., se realicen apegados a los principios de legalidad, honestidad y oportunidad.

Puede recomendar a una autoridad o prestador del servicio cuando no lleguen a una solución oportuna, puede acudir al jefe del Departamento o la Contraloría General, para que apliquen la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos y demás disposiciones vigentes.

### 3.2 LA NECESIDAD QUE PRESENTA MEXICO, POR LO QUE RESPONDE CON LA CREACION DEL ORGANISMO DE LA CNDH.

Como un segundo punto quiero hacer mención de acuerdo al decreto presidencial de 1990, un breve resumen de las intervenciones durante la instalación de la CNDH, a que responde su creación en el punto de vista de los funcionarios que intervienen:

El Ejecutivo Federal se dirigió al Congreso diciendo que crea el organismo por que la convivencia civilizada en México es inconcebible sin el respeto general, público y efectivo de los derechos humanos que otorga la Constitución.

También hizo énfasis en que defender los derechos humanos es entrar a la modernización, ésta modernización se refiere a la libertad consagrada en la Constitución.

Por otro lado el primer mandatario destacó la necesidad de complementar la acción gubernamental con la participación civil; y a continuación reiteró su compromiso de poner los derechos del ciudadano por encima de los compromisos políticos cuando dijo que: "proteger los derechos humanos no es una concesión a la sociedad, es la primera obligación que tiene el gobierno mexicano."

Continúa diciendo que no podía omitir la delicada cuestión del narcotráfico dada la íntima relación entre ésta actividad y los derechos humanos; por otro lado asevera " que no consentirá nunca que para hacer acatar la Ley se viole la misma".

Hace mención el Presidente de la República para que no quepa duda a que: "la línea política del gobierno de la República es defender los derechos humanos y sancionar a quien lo lastime; es acabar tajante con toda forma de impunidad. México el gobierno, no convalida ninguna violación a las libertades que consagra la Constitución".

Finalmente concluyó que : "en un país de casi 85 millones de habitantes, es imposible evitar totalmente que ocurran violaciones a las garantías de las personas ó grupos. Ningún sistema puede hacerlo, pero si podemos asegurar que se investiguen y persigan todas las reclamaciones; que se sancione a los culpables de acuerdo al procedimiento de la Ley; sea quien sea y hasta sus últimas consecuencias; " Nadie estará por encima de la Ley ". No a la impunidad" (4).

El C. Fernando Gutiérrez Barrios, entonces Secretario de Gobernación dijo en su breve elocución que : " México ha sido siempre tierras de libertad, esto llevó a considerar una participación más activa del Estado en su promoción y defensa como parte central del proceso modernizador del país. Por ello, desde el inicio de la presente administración, se creó la Dirección General de Derechos Humanos en el ámbito de la Secretaría de Gobernación, cuya función es la preservación y respeto a las

garantías individuales y a los derechos sociales establecidos en nuestra Constitución Política". También dijo que: " Es responsabilidad del Estado mexicano cuidar el orden, la paz, la seguridad, la estabilidad y tranquilidad social del país, salvaguardando al mismo tiempo el ejercicio de las garantías individuales y la plena vigencia del Estado de Derecho y del principio de legalidad "

En el discurso el Secretario de Gobernación mencionó las relaciones de nuestro país con organismos internacionales interesados en los Derechos Humanos.

" México es así, congruente con sus mejores tradiciones históricas. La declaración universal de los derechos humanos promulgada en París en 1948 por la Organización Mundial de las Naciones Unidas, y que constituye la Carta Magna de la dignidad y el enaltecimiento del hombre se encuentra ya prefigurada en el ideario de Morelos y en el articulado de la Constitución de 1917 ".

" La Comisión Nacional que hoy surge, representa para el gobierno de la República una legitimación, porque interpreta fielmente la doctrina de nuestra Constitución, documento jurídico de avanzada, en el que se conjugan los derechos civiles y políticos con los derechos sociales, económicos y culturales ".

El Dr. Jorge Carpizo inició su discurso con una breve reseña histórica : "en la Historia del México independiente hay una preocupación constante por la protección de los derechos humanos, desde Hidalgo decretando la abolición de la esclavitud efectuada

antes sólo por Francia y pasando sólo por Morelos, los grandes debates en favor de las garantías individuales en el constituyente de 1856 - 1857, los diversos planes de Revolución Mexicana, el nacimiento de la primera declaración constitucional de las garantías sociales hasta las últimas reformas constitucionales para ampliar la protección de estos derechos y asegurar su mejor eficacia procesal. Estas ideas, éstas realidades y éstas normas configuran parte de un proyecto nacional claro y definido en la Ley fundamental : el liberalismo nacional que impulsa, proyecta y fortalece la protección de los derechos humanos". Continúa diciendo el Dr. Carpizo que " el marco de referencia y de acción de la Comisión está bien definido: la Constitución política y su proyecto nacional en ésta materia las Leyes respectivas, los tratados y convenios internacionales suscritos por México y el decreto presidencial que la crea, la organiza y con precisión señala cuáles son sus facultades, sin duplicar órganos ni competencias ya existentes" (5).

Este segundo punto da referencia de las necesidades que presenta México, a las que se responde con la creación de la Comisión. Empezando a cuestionar la necesidad de su existencia, ¿Cuál es la realidad de la dirección de la C.N.D.H. ?, asimismo el lugar que ocupa ésta dirección frente a los ordenamientos jurídicos existentes en México, de igual manera frente de los instrumentos procesales; y por otro lado la estructura que presenta dicho organismo para producir una efectividad tan necesaria en sus funciones y lograr el objetivo para lo que fue creada en la medida



de lo posible. En mi análisis puedo destacar a través de las intervenciones antes mencionadas, durante la instalación de la Comisión lo siguiente:

Comenzaré expresando lo que significa un Estado de derecho, retomándolo del marco de referencia de éste trabajo. Implica un compromiso fundamental: " que el Poder político, para mantener en condiciones normales el equilibrio entre la libertad y el orden normativo se someta a éste y no traspase sus mandatos, y el que el propio orden jurídico encarne satisfactoriamente en cada época los valores de justicia y seguridad en que reposa la comunidad humana a la que se pretende servir" (6).

Para ésta finalidad se estableció una Ley fundamental o Suprema, siendo un control para los gobernantes; existen contemplados en la Carta Magna, retomados de la Declaración de los Derechos del Hombre 1789 en una gran mayoría, los derechos que cada país se compromete a garantizar convirtiéndose en garantías individuales para el gobernado; la Constitución debe ser observada y respetada; para esto se establecieron controles de la Constitución, así como el control de legalidad, para que no se vulnere dicha Ley Fundamental por parte de las autoridades o servidores públicos, asimismo se estableció el Juicio de Amparo como un instrumento procesal para el control de las garantías individuales así como todo lo estatuido en la Constitución, quedando dentro de éste, la vigilancia y control de los funcionarios de la administración, así como otros instrumentos jurídicos y controles de vigilancia de los servidores públicos de la administración, por ejemplo la

Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal y la Secretaría de Contraloría General de la Federación.

Mi reflexión es: ¿ Por qué si a través de la Historia éstas garantías deben ser salvaguardadas como fin primordial de la Constitución Política y asimismo como lo mencioné existe una gran variedad de instrumentos jurídicos ?, perdura la necesidad en estos tiempo de proteger con inmediatez los derechos civiles, sociales, económicos y culturales que están contemplados en la Ley Fundamental desde hace muchos años y en la actualidad se están dando cuenta del alto índice de violaciones a los derechos del ciudadano; esto debería de haber Estado ya garantizado en un mayor porcentaje desde muchos años atrás; en la medida de lo posible donde prevalecen en la actualidad las arbitrariedades cometidas respecto de la protección de las garantías. En los ordenamientos normativos está prevista la salvaguarda de éstos derechos y siempre a través de la historia ha sido contemplado esto.

El por qué de la creación de una nueva institución que no es procesal y que no es coercible, es algo que se tiene que reflexionar. Así como la creación de la C.N.D.H. que hizo México en la década de los noventas con sus modificaciones, de la Institución del OMBUDSMAN creada en 1809 y que no se hizo la introducción de la institución en nuestro Marco Normativo posterior al establecimiento en los países escandinavos; porque las semejanzas que tienen la Procuraduría de los Pobres , otras procuradurías y direcciones en México respecto de ésta institución como se mencionó en los antecedentes resultaron inefectivas como

consecuencia de las innovaciones con que se implantaron en el país, mas no desnaturalizando el OMBUDSMAN; porque la historia nos muestra que la institución del OMBUDSMAN funciona muy bien para los países que la adoptan con la totalidad de características que la institución debe poseer en cualquier país.

Por todas éstas reflexiones creo que si existe la necesidad de un organismo que cumpla con ésta función, es la realidad en México; por otro lado veo que todos los instrumentos jurídicos que tienen como función vigilar los actos de autoridad, o relacionados con ésta atribución no han producido el resultado esperado y en la mayoría con excepción del Juicio de Amparo, pertenecen o están dentro de la misma Administración Pública.

El organismo, un tribunal administrativo o procuraduría es una misma burocracia; y no se ha mantenido, han crecido inimaginablemente las violaciones por parte de éstos servidores públicos de la Administración, y por tanto la transgresión de la Constitución Política.

Con la creación de la CNDH en cuanto a su estructura en mi opinión, no creo que pueda ser efectivo debido a la mala composición de su estructura. La creación del organismo por el decreto presidencial del 26 de junio de 1990, contiene errores, y deficiencias que son de gran importancia y que se expondrán en el análisis de dicho organismo.

### 3.3 ESTUDIO DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Entrando al estudio de la CNDH desde el punto de vista de su estructura, se crea este organismo por medio de un decreto presidencial de fecha 5 de junio de 1990, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

El término desconcentración es una forma de organización administrativa, son unidades administrativas que forman parte de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal.

"Para los especialistas del Managment ( Teoría de la Gerencia y Dirección ), uno de los principios fundamentales es el de delegar el poder y la responsabilidad en las escalas desconcentradas, pero a la vez que el nivel superior delega poderes y responsabilidades, se asegura de conservar de hecho el control de los mismos y que los escalones o niveles inferiores tomen decisiones y actúen de acuerdo con las improntas que les señale la dirección" (7).

En el órgano desconcentrado siempre existe el nexo de jerarquía con el órgano superior.

"Principales características de los órganos desconcentrados:

- a) son creados por una Ley o reglamento.
- b) dependen siempre de la Presidencia, de una Secretaría o de un Departamento de Estado.
- c) su competencia deriva de las facultades de la administración central.
- d) su patrimonio es el mismo que el de la federación aunque también puede tener presupuesto propio.

e) las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen.

f) tienen autonomía técnica.

g) no puede tratarse de un órgano superior ( siempre depende de otros ).

h) su nomenclatura puede ser muy variada.

i) su naturaleza jurídica hay que determinarla teóricamente en cada caso, estudiando en particular el órgano de que se trate.

j) en ocasiones tiene personalidad propia" (8).

La Secretaría de Gobernación tiene entre sus atribuciones, la vigilancia del cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a los derechos individuales y dictar las medidas administrativas que requieran ese cumplimiento (9).

De lo anteriormente expuesto se puede deducir que la Secretaría de Gobernación cuenta con un órgano desconcentrado que es la Comisión Nacional de Derechos Humanos y que dicho organismo está jerárquicamente subordinado a la Secretaría de Gobernación y a su vez al Ejecutivo Federal, cuyo titular será nombrado por el Presidente de la República; perteneciendo por tanto éste organismo a la Administración Pública.

"La Comisión Nacional estará a cargo de un Presidente que será nombrado por el titular del Ejecutivo Federal" (10); y le rendirá un informe semestral de sus actividades, asimismo el Ejecutivo Federal nombrará a los miembros del órgano del Consejo de dicho organismo.

Desde el punto de vista de su función y de acuerdo al artículo segundo del decreto, la CNDH será el órgano responsable de promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa a los derechos humanos.

El artículo 1 del reglamento interno, dice que: "la CNDH es un órgano adscrito a la Secretaría de Gobernación, responsable de vigilar el acatamiento a las normas que consagran los derechos humanos, cuya definición se encuentra contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como garantías individuales y sociales, en los convenios y tratados internacionales suscritos por México".

La Comisión Nacional es también un órgano de la sociedad y defensor de ésta.

"La CNDH tiene atribuciones respecto de :

- 1.- Violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo, que sean cometidos por una autoridad o servidor público.
- 2.- Violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionan una persona o a un grupo, cometidas por otro agente social, cuya impunidad provenga de la anuencia o tolerancia de alguna autoridad o servidor público.
- 3.- En los casos a que se refieran los dos incisos anteriores, por negligencia imputable a alguna autoridad o servidor público" (11).

En mi criterio puedo deducir que la función de la Comisión Nacional vigila primordialmente los actos de autoridad del

servidor público de la Administración, que por otro lado violan las garantías individuales y sociales contenidas en la Constitución Política; así como los vicios en el procedimiento. Trata de actuar ( de acuerdo al decreto de 1990 ). Este organismo como un control de legalidad que no está previsto en la Constitución, no tiene este rango constitucional, y en él cual ya están previstos los controles de legalidad, que nuestra Ley Fundamental contempla.

El concepto de "derecho humano entra en el marco de derecho constitucional y de derecho internacional, el propósito de los cuales es defender por medios institucionalizados los derechos de los seres humanos contra los abusos del poder cometidos por los órganos del Estado, y al propio tiempo, promover el establecimiento de condiciones de vida humana y del desarrollo multidimensional de la personalidad del ser humano" (12).

Los derechos humanos son en virtud de su misma naturaleza, derechos universales, sólo así, tienen algún significado y, por su carácter general no pueden ser sino universales; los derechos del hombre son naturales e inalienables, mientras que los derechos del ciudadano lo son positivos, garantizados por el derecho positivo. Los derechos humanos son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano. En su aspecto positivo, son los que reconoce la Constitución Política como garantías individuales y sociales, y los que se reconocen en los pactos, convenios y los tratados internacionales suscritos por México.

El ámbito de protección de la Comisión Nacional es en primer lugar vigilar los actos de autoridad o servidor público de la administración, y, en segundo lugar y secundariamente la protección de las violaciones a las garantías individuales, sociales, económicas y culturales contenidas en nuestra Ley Fundamental.

El término garantía significa lo que el Estado se compromete a garantizar al gobernado seleccionando de la gran mayoría de los derechos humanos establecidos internacionalmente; las garantías individuales equivalen a la consagración jurídica positiva de los elementos naturales, en el sentido de investirlos de obligatoriedad e imperatividad para atribuirles respetabilidad por parte de las autoridades estatales y del mismo Estado. Por ende, los derechos del hombre constituyen, en términos generales, el contenido parcial de las garantías individuales a lo que el Estado salvaguarda o protege de la personalidad humana.

En mi criterio los derechos humanos a que alude la Comisión Nacional deben estar previstos por el ordenamiento jurídico mexicano a lo que se reducen a las garantías contempladas en nuestra Constitución Política.

Desde el punto de vista de su competencia, la Comisión Nacional tiene competencia en todo el territorio nacional; podrá iniciar el procedimiento de oficio o por queja de un particular. El procedimiento de investigación estará encaminado a esclarecer las violaciones cometidas a los derechos humanos, así como determinar la responsabilidad de las autoridades que violen los mismos;



cualquier persona puede presentar las quejas cuando tengan conocimiento de alguna violación cuando resultaren o no perjudicadas, deben estar firmadas las quejas y si no saben escribir esta dirección brindará el apoyo para que la queja quede documentada.

Admitida la queja las presuntas autoridades responsables rendirán un informe de los hechos reclamados; se abre un periodo probatorio y las partes podrán ofrecer toda clase de pruebas y la Comisión puede recabarla de oficio. Todas las dependencias y autoridades de los poderes de la unión así como de los poderes estatales y municipales, están obligados a proporcionar la información y documentación que solicita la CNDH.

Conocerá las quejas la Comisión dentro de un plazo de un año contado a partir de la fecha en que se pudo tener conocimiento de ella; la tramitación de la queja será gratuita, y por último el contenido de la recomendación será dado a conocer a la autoridad que en opinión de la Comisión hubiere cometido la violación a los derechos humanos, sin perjuicio de presentar la denuncia penal correspondiente en los casos en que a su juicio exista delito.

El Presidente de la Comisión dará semestralmente cuenta en los informes que rinda al Presidente de la República, de las recomendaciones dictadas y del cumplimiento que se les dieron a las mismas. Las recomendaciones que emita dicha dirección se harán públicamente, esta es la fuerza moral no vinculatoria que tiene la recomendación debido a que carece de coercibilidad.

Como podemos observar y recordando el capítulo anterior referente a la institución del OMBUDSMAN podemos ver que el procedimiento de investigación de quejas es semejante casi totalmente en ambas instituciones, así como sus parciales semejanzas en otros aspectos y de lo cual creo que es una importación de dicha institución a México con sus modificaciones hechas.

#### SE LE OTORGA RANGO CONSTITUCIONAL A LA COMISION NACIONAL

Se reforma el artículo 102 constitucional de acuerdo al Diario Oficial del 28 de enero de 1992 adicionándole el apartado B a dicho artículo que dice :

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados.

En el Diario Oficial del 29 de junio de 1992 se publica la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, señalando que es un organismo descentralizado de la Administración, con personalidad jurídica y patrimonio propio que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano.

Desde el punto de vista de su estructura, la Administración Pública tiene una forma de organización administrativa que es la centralizada y el sector paraestatal donde se encuentran los organismos desconcentrados y descentralizados.

La denominación descentralizar significa opuesto al centro, es decir, es el fenómeno que va del centro a la periferia. "Hay dos tipos de descentralización, la política y la administrativa; la primera se vincula a la estructura misma del Estado y a sus circunstancias históricas políticas y en México la podríamos tipificar en la existencia fundamental en entidades federativas (Estados de la Federación) y los municipios; son estructuras evidentemente político-administrativas que actúan sobre una determinada superficie territorial y en las que los administrados pueden intervenir en la elección, o designación de los órganos del gobierno local, a través del ejercicio del voto popular, característica que en nuestra opinión, distingue definitivamente a las estructuras descentralizadas políticas, de la organización administrativa descentralizada, dependiente del poder ejecutivo y forma parte de la Administración Pública considerada en su sentido amplio" (13).

La Descentralización política corresponde a la forma de Estado o de gobierno; la descentralización administrativa exclusivamente corresponde a los órganos del poder ejecutivo ya sea Estado federal, local o municipal.

En la descentralización administrativa se da la relación jerárquica y que el poder de nombramiento, de mando, revisión etc., es evidentemente entre el Presidente de la República y Secretarías de Estado, cabezas del sector. El poder de nombramiento es la facultad en la mayoría de los casos, del Presidente de la República, lo que configura la relación jerárquica de subordinación.

Las características del órgano descentralizado son:

- a) órgano que depende directa o indirectamente del Ejecutivo Federal.
- b) tiene una personalidad jurídica
- c) tiene patrimonio propio y posee facultades más autónomas que el organismo desconcentrado.

El autor Acosta Romero según su criterio nos dice: "que si son funcionarios de la Administración Pública, los funcionarios del organismo descentralizado, que son funcionarios de carácter político y administrativo, a excepción de los funcionarios de las universidades e institutos de cultura" (14).

El nombramiento del Presidente de la Comisión lo hará el Presidente de la República y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores de acuerdo al artículo 10 de la Ley de la CNDH; enviará a estos un informe de las actividades que realice dicho

organismo; el nombramiento a los miembros del órgano del Consejo lo hará el Presidente de la República con la aprobación del Senado.

El Presidente de la CNDH dura en sus funciones 4 años y podrá exclusivamente ser designado para un segundo periodo; sólo podrá ser destituido y sujeto a responsabilidad por las causas y mediante procedimiento del título cuarto de la Constitución Política.

En este punto del organismo descentralizado podemos observar que pertenece o está dentro de la Administración Pública, hay una relación desde su creación como organismo desconcentrado ó como descentralizado y su designación corresponde al Presidente, queriendole dar una apariencia de organismo descentralizado en donde se requiere la aprobación del Senado para la designación del titular del organismo, pero realmente sigue la dirección de la administración y pertenece al partido político en el poder

La aprobación del Senado como se establece para la designación del Presidente de la Comisión en mi opinión se estableció porque es necesario que intervenga la Cámara de Senadores debido a que es el representante de los Estados y por tanto conforme al artículo 102 apartado B de la Constitución tiene que intervenir debido a que los Estados federales le otorgan competencia a la Comisión Nacional sobre las inconformidades que presenten por recomendaciones de los organismos equivalentes de los Estados, para que este organismo de la Comisión lo resuelva.

Por otro lado se obliga por medio de este artículo a los Estados a crear organismos equivalentes, se requiere la intervención de la Cámara de Senadores necesariamente, ésta Cámara representa a los Estados, pero exclusivamente intervenir en la aprobación que emite el Ejecutivo Federal, es muy endeble la participación, es subordinada su elección o participación al Ejecutivo Federal.

"La C.N.D.H. está integrado por un presidente, una secretaria ejecutiva, hasta cinco visitadores generales, así como el número de visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

La C.N.D.H. para el mejor desempeño de sus responsabilidades contará con un Consejo" (15).

El Consejo se integra por diez personas, y el Presidente de la Comisión lo será también del Consejo; a excepción del Presidente cada año deberá ser substituido el miembro del Consejo de mayor antigüedad.

"El Consejo tendrá las siguientes facultades:

I.- Formular para la ejecución del Presidente de la Comisión, las directrices y lineamientos que considere pertinentes para la preservación, vigilancia y protección de los derechos humanos en el país y de los nacionales que residan en el extranjero.

II.- Establecer los términos generales de la propuesta de política nacional e internacional que en materia de derechos humanos la Comisión someterá a las autoridades competentes.

III.- Establecer los lineamiento generales de actuación de la Comisión.

IV.- Aprobar los reglamentos y normas de carácter interno relacionadas con la Comisión.

V.- Solicitar, cuando menos tres de los miembros del Consejo al Presidente de la Comisión que convoque a sesión extraordinaria cuando estime que hay razones de importancia para ello.

VI.- Opinar sobre el proyecto del informe semestral que el Presidente de la Comisión entregará al Presidente de la República.

VII.- Cualquiera de los miembros del Consejo podrá pedir información adicional sobre los asuntos que esté tratando o haya resuelto la Comisión, y

VIII.- Las disposiciones que le sean conferidas en otras disposiciones legales" (16).

Las atribuciones conferidas al Consejo de la C.N.D.H. son semejantes como órgano desconcentrado así como descentralizado, de las pocas diferencias que existen son: como órgano desconcentrado ( C.N.D.H. ), los miembros del Consejo serán designados por el Presidente de la República; y como descentralizado serán designados por el Presidente de la República con aprobación del Senado.

En el artículo 6 transitorio de la Ley de la C.N.D.H. de 1992, nos señala que los actuales miembros del Consejo de la Comisión, permanecerán en el desempeño de sus encargos en dicho Consejo; el que realizará una insaculación para conocer el orden en que sean substituidos de conformidad con el artículo 17 ( se substituye el miembro de mayor antigüedad a excepción del Presidente de la Comisión ).

El comentario que quiero destacar, que se retomará posteriormente, es que desde que se estableció el organismo desconcentrado, el Ejecutivo Federal designó a los miembros del Consejo y como descentralizada la Comisión pasan a ser los mismos miembros del Consejo; hasta que salga un miembro en un año por tener mayor antigüedad, el Senado aprobará la nueva designación; por lo tanto no hubo cambios de los miembros del Consejo desde que se estableció la C.N.D.H.

Desde el punto de vista de su función como organismo descentralizado, la Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene las mismas funciones y competencia que en su inicio como órgano desconcentrado, dichas atribuciones son:

I - Recibir quejas de presuntas violaciones a los derechos humanos.

II - Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:

a).- Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal.

b).- Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les corresponda en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten las integridad física de las personas.

Se entiende por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal, las que provienen de instituciones,



dependencias u organismos tanto de la Administración Pública Federal centralizada como de la paraestatal y, en el caso de este último cuando aparezcan en el registro que lleva al afecto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en tanto que tales actos u omisiones puedan considerarse como de autoridad.

Se entiende por ilícitos las conductas que pueden tipificarse como delito y las faltas o las infracciones administrativas.

III.- Formular recomendaciones públicas autónomas y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102 apartado B de la Constitución Política.

IV.- Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdo de los organismos de derechos humanos de las entidades federativas a que se refiere el citado artículo constitucional.

V.- Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de derechos humanos a que se refiere la fracción anterior, y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en términos señalados por esta Ley.

VI.- Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita.

VII.- Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país.

VIII.- Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promueva los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de la práctica administrativa, que a juicio de la CNDH redunde en una mejor protección de los derechos humanos.

IX.- Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional.

X.- Expedir su reglamento interno.

XI.- Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos.

XII.- Supervisar el respeto de los derechos humanos en el sistema penitenciario y readaptación social del país.

XIII.- Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales ratificados por México en materia de derechos humanos.

XIV.- Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios, acuerdos internacionales en materia de derechos humanos.

XV.- Las demás que le otorgue la presente Ley y otros ordenamientos legales" (17).

En los términos de ésta Ley, sólo podrán admitirse o conocerse quejas o inconformidades contra actos u omisiones de autoridades judiciales, salvo las de carácter federal, cuando dichos actos u

omisiones tengan carácter administrativo. La CNDH por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo (18).

Todos los actos u omisiones procedimentales de los poderes judiciales serán considerados con el carácter de administrativos, del Artículo 8 de la Ley en consecuencia susceptibles de ser reclamados ante las comisiones estatales de derechos humanos vía queja ante la Comisión Nacional cuando medie recurso correspondiente.

Desde el punto de vista de su competencia, la CNDH tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción del poder judicial de la federación.

Los procedimientos de la tramitación de la queja son semejantes desde la creación del organismo, primero como desconcentrado, y después como descentralizado.

Los procedimientos deben ser breves y sencillos, y estarán sujetos sólo a formalidades esenciales que requieran la documentación de los expedientes respectivos, se seguirán además, de acuerdo con los principios de inmediatez, concentración y rapidez; toda actuación de la CNDH será gratuita.

La CNDH podrá dictar acuerdos de trámite, que serán obligatorios para las autoridades y servidores públicos para que comparezcan o aporten información o documentación; su incumplimiento acarrea las

sanciones y responsabilidades señaladas en el título 4 capítulo 2 de la Ley de la CNDH.

En el proyecto de recomendación se señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en el goce de sus derechos fundamentales, y si procede, en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubieren ocasionado.

En contra de las recomendaciones, acuerdos o resoluciones definitivas de la Comisión Nacional, no procederá recurso alguno.

Las recomendaciones específicas son las acciones que se solicitan a la autoridad sean llevadas a cabo para efectos de reparar la violación a derechos humanos y sancionar a los responsables. Las mismas se darán a conocer a la opinión pública; las recomendaciones se publicarán, ya sea de manera íntegra o una síntesis de la misma, en la Gaceta de la CNDH que es el órgano de difusión con que cuenta éste organismo.

### 3.4 EFICACIA DE LAS RECOMENDACIONES

De acuerdo a los cuatro informes semestrales que ha emitido el Presidente de la CNDH al Presidente de la República de sus actividades realizadas, se estudiará los datos numéricos presentados por la Comisión Nacional, y lo cual expresaré gráficamente y a su vez haré un pequeño análisis objetivo desde mi punto de vista con dichas gráficas; para así, poder cada quien sacar sus conclusiones de la efectividad de las recomendaciones que emite el organismo y asimismo la efectividad en el funcionamiento de dicho organismo.

Quiero hacer una referencia de que este estudio y análisis de la efectividad del funcionamiento de la Comisión Nacional y su efectividad en las recomendaciones que emite es una añadidura del objeto que tiene este trabajo por cuanto mi objetivo, que es revisar la estructura que posee, analizar sus omisiones estructurales y de esta manera ver si realmente podría tener efectividad al tratar de cumplir con las atribuciones encomendadas. Todo esto es con el fin de dar una conciencia real acerca de este organismo y de esta manera comprender el objetivo de este trabajo.

Como se puede observar en la gráfica # 1 nos indica que en el primer semestre la Comisión Nacional recibió un total de quejas, las cuales al concluir el primer semestre se marca las quejas que se concluyeron, quejas en trámite así como las quejas sin calificar por falta de información suficiente del quejoso ( hay que observar el porcentaje de cada una de éstas ).

En la gráfica # 1a, se desglozan las quejas que concluyó la Comisión; en éstas gráficas en las que pretendo mostrar mi opinión respecto del desglose que consta de los cinco primeros incisos marcados en la gráfica.

Las quejas concluidas por los motivos de los primeros cuatro incisos, en mi opinión no considero que haya existido una real actividad de la Comisión, si intervino verbalmente, pero no hubo tramitación de los expedientes de queja para la consecución de un fin que es determinar si existe o no responsabilidad de un funcionario o servidor de la administración que culmina con una recomendación del organismo o un documento de no responsabilidad, si existiere un delito el organismo presentará la denuncia penal correspondiente ante la autoridad competente.

Podemos observar que por orientación al quejoso y por incompetencia de la Comisión, se resuelve la mayoría de las quejas que el organismo señala como quejas concluidas y en las que no intervino; por desistimiento del quejoso y por la falta de interés en continuar el procedimiento, también es alto el índice por estas razones y cabe preguntarnos: ¿ Cómo se permite el desistimiento

del quejoso ? ¿ Quedan impunes los responsables ? ¿ Por qué la Comisión ya no interviene después del desistimiento del quejoso ? ; con la falta de interés del quejoso es igual, En qué está interviniendo La C.N.D.H. para ésto ? ¿ No hay la debida atención? Es muy lento o qué ? y reiterando ¿ Cómo se deja impunes a los responsables ? ¿ No es la Comisión quien tiene que investigarlo exclusivamente con la queja presentada ?

Todas estas preguntas me llevan a pensar en la ineffectividad de la actividad de la C.N.D.H. así como su incapacidad u oportunidad para cumplir con las funciones que le fueron encomendadas.

De todo lo expuesto obtengo de mi análisis lo que denominé el inciso e) Intervención real de la C.N.D.H. donde se puede observar verdaderamente en cuantas quejas interviene a través de su procedimiento para determinar la responsabilidad o no responsabilidad de un servidor público; como recordatorio estamos hablando de violaciones a los derechos humanos por parte de las autoridades o servidores públicos de la administración y cuya función primordial del organismo es vigilar los actos de los funcionarios, y donde existe ordenamientos normativos que sancionan las conductas de los mismos; éste organismo investiga las quejas y puede presentar quejas o denuncias ante autoridades competentes para éstos efectos; con el organismo se trata de que se aplique la normatividad establecida, así como se controle la excesiva arbitrariedad por parte de los funcionarios de la Administración Pública Federal para así disminuir las violaciones a los derechos humanos.

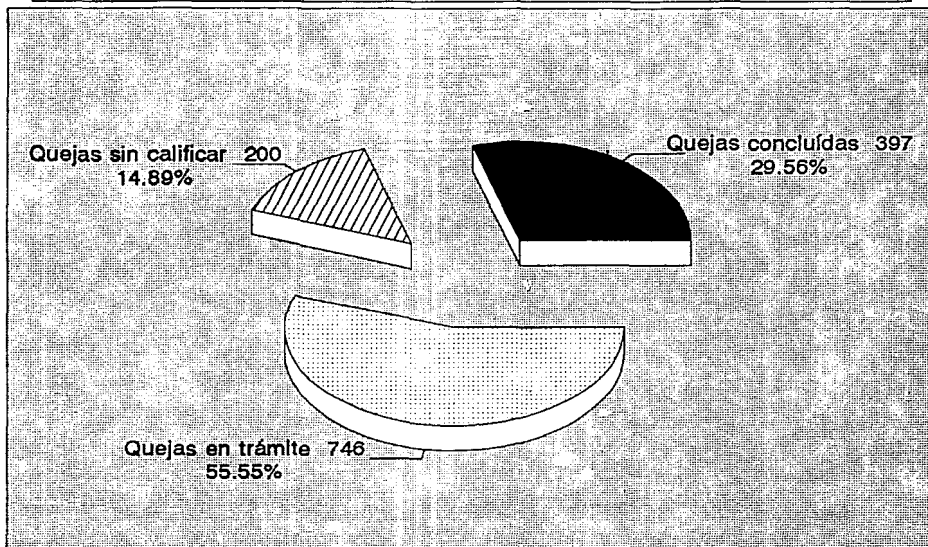
Este inciso e) concuerda con las recomendaciones que emitió la C.N.D.H. en ese semestre que fueron de 27 expedientes de queja, 33 recomendaciones y 5 documentos de no responsabilidad dando un total de 32 expedientes que tramitaron y recomendaron y en mi desgloce como se ve en la gráfica la muestro como intervención real de la C.N.D.H. 32 expedientes de quejas que tramitadas que fue la actividad desarrollada. Como pregunta en seis meses ¿ Solamente ésta actividad desarrollada ? ¿ Es eficiente su actividad ? y primordialmente hay que observar ¿ Por qué no se han resuelto 94% quejas que están en trámite ?, como podemos ver el porcentaje de las quejas que en seis meses no han resuelto y están en tramitación es más grande que las que resolvieron.

Las gráficas de los subsecuentes semestres proyectan la misma secuencia expuesta; aumentan cada semestre las quejas recibidas, pero hay mayor número del desgloce de los incisos a), b), c) y d) y el porcentaje la intervención real de la C.N.D.H. e), es muy pequeño, comparándolo con las quejas que se están acarreado de los cuatro semestres que corresponden a dos años no llegan a ser ni la cuarta parte, de las más de dos mil quejas en trámite y que cada semestre se incrementan y éstas si requieren de tramitación ya que no pueden desglosarse por los cuatro incisos marcados.



# COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

1er. semestre ( del 6 de junio al 3 de diciembre de 1990 )



Total de quejas recibidas 1343

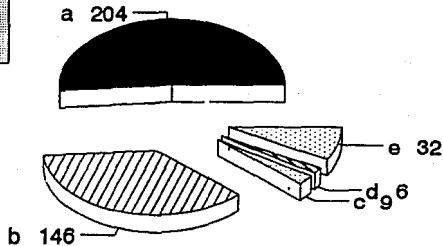
Gráfica 1

# COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

1er. semestre ( del 6 de junio al 3 de diciembre de 1990 )

Desglose de quejas concluidas

- a Orientación al quejoso
- b Incompetencia
- c Desistimiento del quejoso
- d Falta de interés
- e Interv. real de la CNDH \*

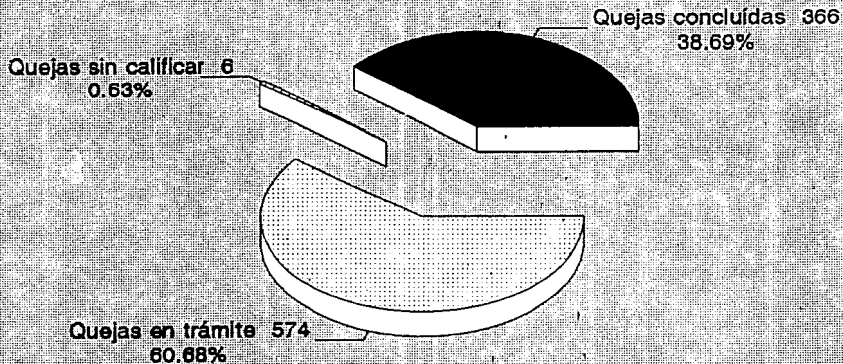


Total de quejas concluidas 397  
Gráfica 1a

# COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

2o. semestre ( del 4 de diciembre de 1990 al 27 de mayo de 1991 )

Quejas concluidas ( pendientes del 1er. semestre )



Total de quejas concluidas 946

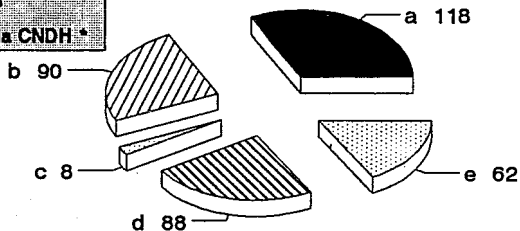
Gráfica 2

# COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

2do. semestre ( del 4 de diciembre de 1990 al 27 de mayo de 1991 )

Desglose de quejas concluídas (pendientes del 1er. semestre )

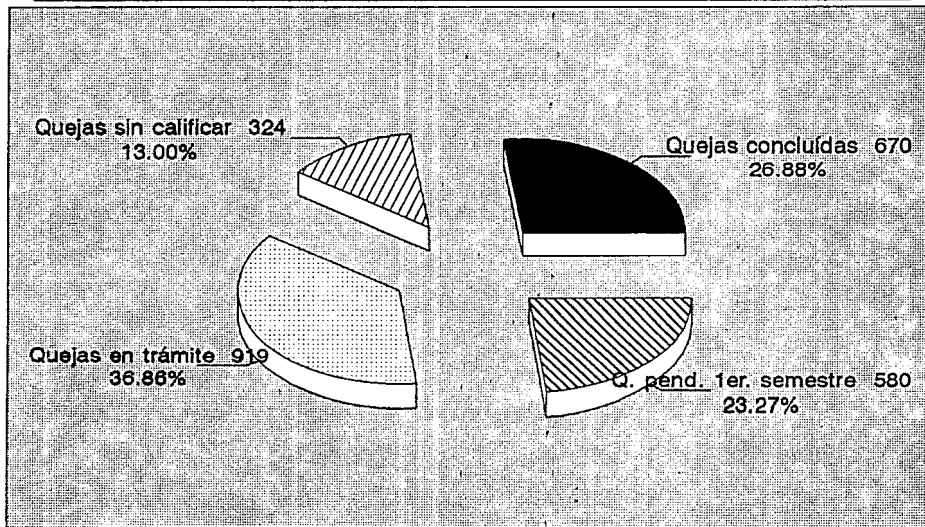
- a Orientación al quejoso
- b Incompetencia
- c Desistimiento del quejoso
- d Falta de Interés
- e Interv. real de la CNDH \*



Total de quejas concluídas 366  
Gráfica 2a

# COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

2do. semestre ( del 4 de diciembre de 1990 al 27 de mayo de 1991 )



Total acumulado 1ro. y 2do. semestres

Q. s/calificar + Q. en trámite = 580

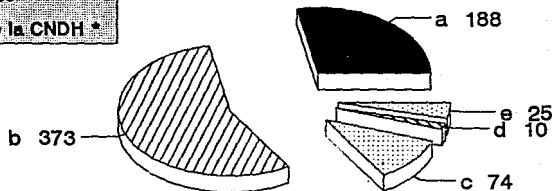
Gráfica 3

# COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

2do. semestre ( del 4 de diciembre de 1990 al 27 de mayo de 1991 )

Desglose de quejas concluídas

- a Orientación al quejoso
- b Incompetencia
- c Desistimiento del quejoso
- d Falta de interés
- e Interv. real de la CNDH \*

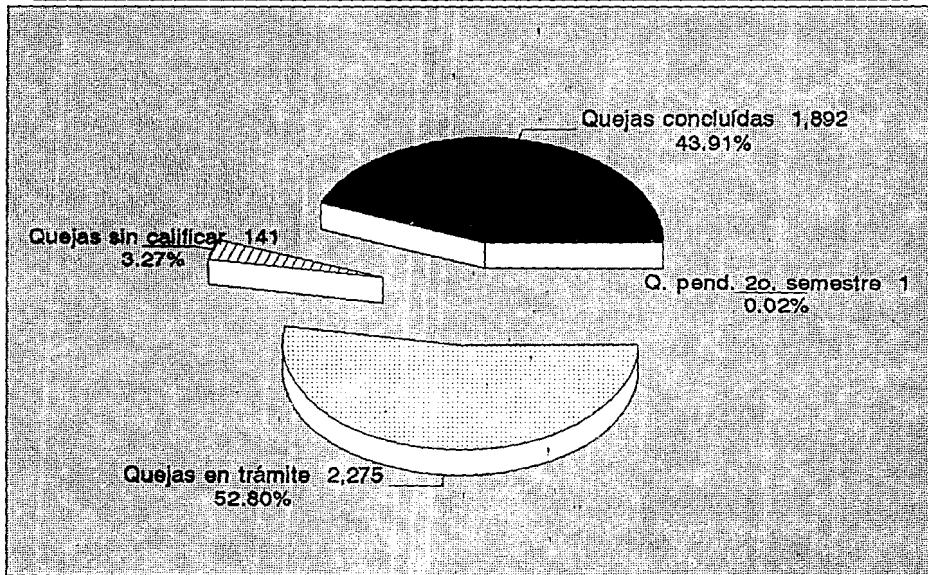


Total de quejas concluídas 670

Gráfica 3a

# COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

3er. semestre ( junio a diciembre de 1991 )



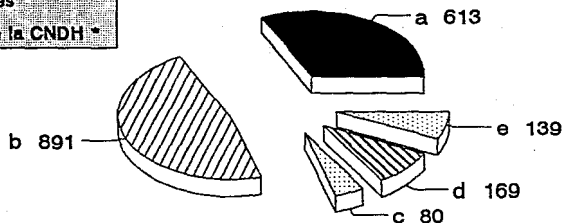
Gráfica 4

# COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

3er. semestre (junio a diciembre de 1991)

Desglose de quejas concluidas

- a. Orientación al quejoso
- b. Incompetencia
- c. Desistimiento del quejoso
- d. Falta de interés
- e. Interv. real de la CNDH \*

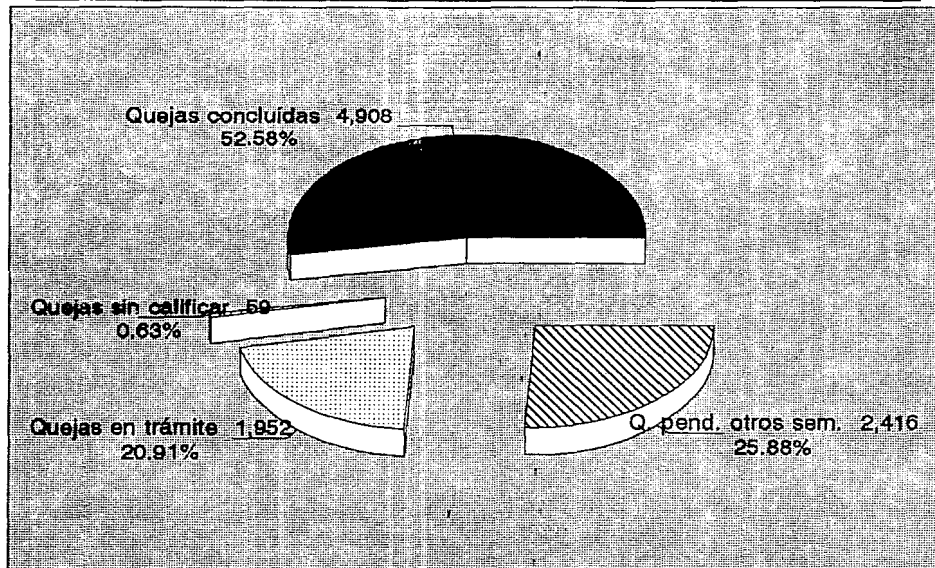


Total de quejas concluidas 1892  
Gráfica 4a



# COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

4to. semestre ( diciembre de 1991 - junio 1992 )



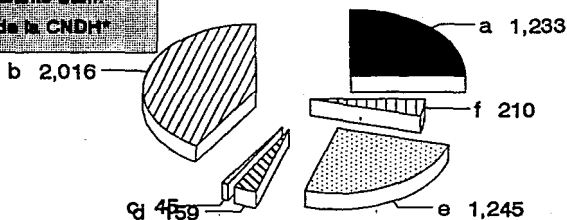
Gráfica 5

# COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

4to. semestre ( diciembre de 1991 - junio 1992 )

Desglose de quejas concluidas

- a Orientación al quejoso
- b Incompetencia
- c Desistimiento del quejoso
- d Falta de interés
- e Solución durante tram.
- f Inter. resp. de la CNDH\*



Total de quejas concluidas 4908  
Gráfica 5a

A continuación expondré los datos de las recomendaciones emitidas por la C.N.D.H. en cada semestre y su secuencia de cumplimiento, para que así cada quien emita su opinión sobre la eficacia de las recomendaciones de la Comisión.

#### RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA C.N.D.H.

##### 1er. Semestre

- 27 Expedientes de queja se deducen 33 recomendaciones.
- 5 Expedientes de queja se deducen 5 documentos de no responsabilidad (19).

##### Síntesis del seguimiento de recomendaciones

- 27 Recomendaciones se encuentran aceptadas y totalmente cumplidas
- 3 Recomendaciones no fueron aceptadas.
- 3 Recomendaciones se encuentran parcialmente cumplidas y tienen más de nueve meses de haber sido expedidas (20).

Nota: La síntesis abarca exclusivamente el desglose de las recomendaciones emitidas en cada semestre.

##### 2o. Semestre

- 9 Expedientes de queja se deducen 12 recomendaciones.
- 3 Expedientes de queja se deducen 3 documentos de no

responsabilidad.

12 Expedientes de queja se deducen 12 por acumulación de expedientes (21).

Quejas resueltas en este período que corresponden a junio - diciembre de 1990.

34 Expedientes de queja se deducen 39 recomendaciones.

20 Expedientes de queja se deducen 21 documentos de no responsabilidad.

8 Expedientes de queja se deducen 8 por acumulación de expediente (22).

#### Seguimiento de recomendaciones

33 Recomendaciones fueron aceptadas y totalmente cumplidas.

2 Recomendaciones no fueron aceptadas.

15 Recomendaciones fueron parcialmente cumplidas y tienen más de nueve meses de haber sido expedidas.

2 Recomendaciones que fueron subsumidas en posteriores recomendaciones (23).

#### 3er. Semestre

72 Expedientes de queja se deducen 75 recomendaciones.

33 Expedientes de queja se deducen 34 documentos de no

responsabilidad.

- 34 Expedientes de queja se deducen 34 por acumulación de quejas (24).

#### Seguimiento de recomendaciones

- 35 Recomendaciones se encuentran totalmente cumplidas.  
1 Recomendación no fue aceptada.  
45 Recomendaciones se encuentran parcialmente cumplidas (25).

#### 4to. Semestre

- 93 Expedientes de quejas se deducen 110 recomendaciones.  
74 Expedientes de queja se deducen 75 documentos de no responsabilidad.  
43 Expedientes de queja se deducen 43 por acumulación de expediente (26).

#### Seguimiento de recomendaciones

- 12 Recomendaciones aceptadas y totalmente cumplidas.  
73 Recomendaciones se encuentran parcialmente cumplidas y tienen más de nueve meses de haber sido expedidas.  
10 Recomendaciones se encuentran aceptadas, en tiempo para presentar pruebas.  
17 Recomendaciones se encuentran en tiempo para ser contestadas.

1 Recomendación se encuentra contestada, siendo insatisfactoria la respuesta (27).

Lo que se puede deducir de las recomendaciones emitidas por la C.N.D.H. ( en cuanto a los informes semestrales ), así como la síntesis del seguimiento de las recomendaciones ( en el 4to. Informe ), como primer punto, es que no concuerdan los números dados por la Comisión en uno y en otro.

Como segundo punto su intervención es muy pequeña como se señaló en las estadísticas expuestas en gráficas, en lo que se refiere a la intervención de tramitar los expedientes de queja hasta la recomendación o documentos de no responsabilidad; en un período de seis meses es muy poco el número que resuelven.

Como tercer punto, como se observa en la situación numérica expuesta a partir del segundo año el mayor número de recomendaciones se encuentran parcialmente cumplidas y esto significa para la C.N.D.H. que no se han cumplido, se consideran como no cumplidas, porque además tienen más de nueve meses de haber sido emitidas por la C.N.D.H.

De igual modo si se suman las recomendaciones cumplidas totalmente del seguimiento de las recomendaciones de los cuatro semestres y por otro lado se suman las recomendaciones cumplidas parcialmente ( considerando lo dicho en el párrafo anterior ) más las no aceptadas en los cuatro semestres, en total de éstas últimas es mucho mayor que las que se han aceptado y cumplido totalmente en

dos años, esto significa, que prevalece el incumplimiento de las recomendaciones que emite la C.N.D.H. o no aceptadas.

Como cuarto punto, concretando el tema de la eficacia de las recomendaciones en términos generales y en mi opinión no han tenido eficacia las recomendaciones, y en lo que respecta a la aplicación de éstas investigaciones de la C.N.D.H. cuando hace alguna denuncia por un delito o arbitrariedad o violación a un derecho humano ante la autoridad competente para que aplique de acuerdo a los ordenamientos normativos establecidos las sanciones correspondientes a los responsables de alguna acción u omisión, la eficacia de ésta intervención de la C.N.D.H. ( véase último párrafo de la pág. 125 y 126 ).

### 3.5 ANALISIS EN CUANTO A LA ESTRUCTURA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

Ya habiendo estudiado la descripción de la CNDH en cuanto a su estructura, función y competencia, pasaremos a exponer el análisis de la estructura del organismo, que en mi criterio puedo concluir, y ha sido el objeto de este trabajo.

Como primer punto quiero referirme a la función encomendada a la Comisión Nacional, es algo muy importante que debemos observar, debido a que dicha función que se atribuye al organismo descentralizado, es un control de legalidad; surge el organismo por la excesiva violación a las garantías individuales y sociales previstas y garantizadas por la Constitución Política, tales violaciones son por parte de las autoridades o servidores públicos de la administración pública.

El objeto de dicho organismo es en sí, garantizar los ordenamientos establecidos en la Ley fundamental, comprendiendo esto, todas las garantías individuales, sociales, culturales y económicas; por otro lado y primordialmente vigila el acatamiento de las normas por parte de los funcionarios o servidores públicos así como de las atribuciones encomendadas a estos, es decir, los actos u omisiones en que incurran los servidores públicos de la administración.

Esto, siempre ha estado contemplado en los ordenamientos establecidos en la Constitución y asimismo se le atribuye a la



### 3.5 ANALISIS EN CUANTO A LA ESTRUCTURA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

Ya habiendo estudiado la descripción de la CNDH en cuanto a su estructura, función y competencia, pasaremos a exponer el análisis de la estructura del organismo, que en mi criterio puedo concluir, y ha sido el objeto de este trabajo.

Como primer punto quiero referirme a la función encomendada a la Comisión Nacional, es algo muy importante que debemos observar, debido a que dicha función que se atribuye al organismo descentralizado, es un control de legalidad; surge el organismo por la excesiva violación a las garantías individuales y sociales previstas y garantizadas por la Constitución Política, tales violaciones son por parte de las autoridades o servidores públicos de la administración pública.

El objeto de dicho organismo es en sí, garantizar los ordenamientos establecidos en la Ley fundamental, comprendiendo esto, todas las garantías individuales, sociales, culturales y económicas; por otro lado y primordialmente vigila el acatamiento de las normas por parte de los funcionarios o servidores públicos así como de las atribuciones encomendadas a estos, es decir, los actos u omisiones en que incurran los servidores públicos de la administración.

Esto, siempre ha Estado contemplado en los ordenamientos establecidos en la Constitución y asimismo se le atribuye a la

Comisión que vigile el acatamiento de los servidores públicos y autoridades de la administración de las normas preestablecidas.

Retomando del marco de referencia, la finalidad de la Constitución es limitar al poder político para que no se cometan arbitrariedades y se acaten las normas establecidas en la Ley suprema así como otros ordenamientos y de igual modo como una garantía al gobernado, del respeto a sus derechos contenidos todos estos en la Ley Fundamental. La Constitución Política es un control del poder político; como medio de control de la Constitución específicamente en garantías individuales y los actos de autoridad surge el Juicio de Amparo, para salvaguardar lo establecido en la Constitución; es un medio de garantía de la observancia de los preceptos de la Ley fundamental por parte de todas las autoridades y servidores públicos de los diferentes poderes.

La CNDH es específicamente competente para los actos de autoridad o servidor público de la administración, para garantizar lo establecido por los preceptos normativos de la Constitución, respecto de sus funciones de estas autoridades, así como de la protección de las garantías del gobernado a que tienen derecho los ciudadanos y que podríamos decir que son los derechos humanos de todo ser humano.

Podríamos decir, que la mayor parte de las violaciones proceden de los servidores públicos de la administración ( pública ); al aumento tan gigantesco de la burocracia administrativa, se responde con la creación del organismo de la CNDH, así como la

insuficiencia del Juicio de Amparo en materia administrativa, refiriéndonos en esta materia debido a la relación de atribuciones que presentan ambas instituciones y como lo observamos en el artículo 8 de la Ley de la CNDH.

Todo esto, es por su aspecto lógico, y basándome en la observación de la realidad administrativa en México; si no existiere la necesidad de creación de éste organismo, no hubiera sido creado; fue creado por la existencia de una necesidad, como todos los sabemos, el crecimiento de las violaciones por parte de la enorme burocracia administrativa.

En mi punto de vista, hasta aquí, es la transgresión que sufre la Constitución Política en los preceptos establecidos en la misma y la cual es quebrantada, en mayor parte, más de lo normal por parte de las autoridades y los servidores de la administración pública; por otro lado, desde la creación de la CNDH, se ha constituido en un vigilante de la administración de los actos u omisiones por parte de los servidores públicos de la administración. Es un autocontrol del mismo poder ejecutivo, donde radica el problema de las mayores violaciones por parte de éstos funcionarios y si no ha tenido solución este problema de la administración pública con los medios establecidos para estos fines, pues lo importante y como se explicó en el marco de referencia es el estudio de los controles de la Constitución. Por esta razón, el objeto de este trabajo es analizar la estructura de la C.N.D.H. desde su creación, porque es indispensable para las atribuciones a ella encomendadas, real y jurídicamente, que tenga

la independencia, autonomía y apoyo de la sociedad civil, para de esta manera producir la efectividad esperada en sus funciones y así poner solución al problema de la excesiva burocracia administrativa; porque con la estructura con la que se creó y que posee éste organismo solamente se está aumentando el problema de la burocracia administrativa, debido a que como lo he mencionado es un autocontrol y el compadrazgo prevalecerá, sin dar una solución a este problema tan delicado y que la historia del sistema gubernamental nos lo marca. Por estas razones es la importancia de hacer conciencia de la estructura que debe poseer la CNDH y pasaremos al análisis de su estructura.

La independencia que debe tener este organismo es importantísima, así como las instituciones del OMBUDSMAN escandinavos nos las indican como un requisito esencial, para un verdadero funcionamiento en sus actividades, sin éste (en realidad) no se logrará el objetivo de estas instituciones escandinavas; porque si existe influencia por el partido político en el gobierno, no se logrará el objetivo. Por la misma razón que ahí ha surgido la burocracia incontrolable de la administración, por ser parte del mismo partido político, y ser fieles servidores del partido, asimismo forma parte del mismo partido o equipo, será influenciado o influirán en la dirección que ellos esperan, y así han funcionado en la administración pública, se han desviado a ser fieles al partido político en vez de realmente cumplir con su función como autoridades o servidores públicos; éste es el resultado de la política a seguir en México, seguir en el equipo por el ascenso en el puesto de trabajo, y así lo aseveran diferentes autores y uno de ellos está citado en el marco de referencia (en el apartado del sistema presidencial). Por estos motivos la independencia orgánica es uno de los requisitos esenciales que realmente debe poseer dicho organismo para tener efectividad en su ordenamiento.

En lo referente a la CNDH éste elemento esencial, la independencia, el organismo carece de ella, por las razones ya mencionadas con anterioridad y así como por las siguientes causas: se crea la dirección como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, posteriormente pasa a ser un órgano

descentralizado de la administración y se le otorga rango constitucional, estas diversas denominaciones del sector paraestatal, de las que forma parte el organismo, son formas de organización administrativa que se dividen en dos: la administración centralizada y el sector paraestatal, y aquí ha pertenecido la Comisión Nacional desde su inicio así como posteriormente con la modificación constitucional, como ha quedado estudiado.

Como nos damos cuenta pertenece a la administración pública; su independencia está limitada o se podría decir que no existe, está dentro y bajo la influencia del partido político en el gobierno; como ya se mencionó su función requiere que sea imparcial para vigilar a las autoridades de la administración de un mismo equipo y partido político; si no es imparcial el organismo, ¿cómo va a desarrollar sus actividades dicho organismo? Decir teóricamente que es imparcial es muy fácil, ¿qué pasa con la realidad? pues no existe, y no se logrará ningún objetivo; por otro lado si es un mismo equipo un partido político, ¿cómo va a actuar sin influencias sobre las actividades que realiza el organismo?

La dirección de las actividades del organismo, el compadrazgo del partido político en el gobierno influirá en las decisiones que emita, por la complicidad de los funcionarios de la administración pública con alguna acción u omisión de los mismos; pues en realidad sin esta independencia, el organismo no logrará el objetivo encomendado el cual, es muy necesario en el país y al que por ningún medio, se le ha puesto solución, al contrario han

aumentado inimaginablemente las violaciones por parte de los servidores públicos de la administración.

Reiterando sobre la estructura de la Comisión, como ya se mencionó en éste estudio en cuanto a su independencia, el cual es un elemento indispensable para realizar su función.

Como organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, el Presidente de la República nombra al Presidente de la Comisión Nacional y de igual manera a los miembros del Consejo de la Comisión; el Presidente de la C.N.D.H. le rinde un informe de sus actividades semestralmente.

Como organismo descentralizado de la administración el Presidente de la República nombra al Presidente de la Comisión, y con modificación del anterior organismo se requiere la aprobación del Senado, de la misma manera la designación de los miembros del Consejo. Como ya se dijo adquirió más independencia, que como organismo desconcentrado, pero objetivamente no es independiente, debido a que solamente el Senado aprueba ésta designación, pero sigue el organismo perteneciendo o siendo parte de la administración pública como organismo descentralizado e indirectamente como se vió en las características del mismo, depende del poder ejecutivo, cuya función es importante para el ejecutivo federal, no es una actividad que no le afecte y se desligue de esta vigilancia, al contrario es muy de su incumbencia porque es su mismo partido político es su equipo y la fuerza del organismo se desprende de él, y lo que se vigila es a su partido político, es decir, su mismo equipo.

Reiterando lo mencionado es un vigilante de la administración que vigila a las autoridades y servidores públicos de la administración, es un autocontrol del poder ejecutivo.

Por todo lo anteriormente expresado, en mi opinión, creo que está carente la Comisión de la independencia que requiere para esta actividad encomendada, para que verdaderamente se cumpla con su función de vigilar los actos de las autoridades de la administración que violen los derechos humanos contenidos en la Constitución Política. La independencia es para que realmente el organismo no se vea influido en las actividades que desempeñe siendo, en lo mejor posible, imparcial ante el partido político en el gobierno, para así producir la efectividad esperada y necesaria en el desempeño de sus atribuciones, y de esta manera poder combatir las arbitrariedades por parte de la excesiva burocracia dentro de la administración, fin primordial, y así disminuir las violaciones a las garantías contenidas en la Constitución por parte de estos funcionarios de la administración pública.

Analizando objetivamente la intervención de la Cámara de Senadores en la aprobación de la designación del Presidente de la República sobre el Presidente de la Comisión, pues solamente se reduce a aprobar la designación del Ejecutivo Federal, y hay que ver como nos lo indica el artículo 102 apartado B constitucional que dice: las legislaturas establecerán organismos equivalentes y por otro lado nos dice que si existe inconformidad en las recomendaciones que emitan los organismos locales es competente para resolver las inconformidades que se presenten contra éstos organismos. Por todo



esto vemos que realmente por esta competencia de la Comisión tiene que intervenir la Cámara de Senadores que es el representante de los Estados; pero es muy débil este control de la Cámara de Senadores en aprobar exclusivamente la designación al Presidente de la República del Presidente de la Comisión, y como lo veremos más adelante observando la realidad política en México, la subordinación que existe del Congreso de la Unión al Ejecutivo Federal; por todo esto pienso que es un disfraz solamente ésta intervención de la Cámara de Senadores, y al que pertenece el organismo en realidad y del cual depende es del Ejecutivo Federal por tanto no hay independencia.

Como segundo punto de este análisis en cuanto a la estructura de la Comisión es la autonomía que tiene que poseer dicho organismo, como otro elemento indispensable.

De lo ya apuntado se desprende que si no tiene independencia, pues realmente no tiene autonomía para producir efectividad en sus funciones encomendadas.

La Comisión como organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, tiene cierta autonomía, a la que se le denomina en teoría técnica, "que significa otorgarle facultad de decisión (limitada) y cierta autonomía presupuestaria. Invariablemente que el organismo desconcentrado depende del órgano central, de la Presidencia de una Secretaría de Estado, tiene una cierta autonomía, pero si no es con el acuerdo del órgano del que depende, no podrá llevar decisiones trascendentales" (28).

La autonomía que posee la Comisión como órgano descentralizado de la administración, como ya se apreció en el estudio de éstos órganos del sector paraestatal, posee facultades más autónomas que el organismo desconcentrado, pero en realidad esta autonomía es limitada debido a que en la mayor parte de los casos el Presidente de la República tiene el poder de nombramiento de los directores generales, es decir, el Presidente de la Comisión; y como se afirmó depende indirectamente o directamente del Ejecutivo Federal.

El artículo 11 de la LFEP dice: las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señaladas en su programa al

efecto, contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente Ley y en los que no se opongan a ésta a los demás que se relacionen con la administración pública.

El control y vigilancia a que se refiere el párrafo anterior, en la mayoría de los casos los resultados son informados al Ejecutivo Federal lo cual nos señala la relación del Presidente de la República con el órgano descentralizado de la administración.

"Los organismos descentralizados en la experiencia administrativa actual, ya no tienen la gran autonomía casi absoluta, que los caracterizaba anteriormente y que la doctrina señaló como unos rasgos distintivos, pues están sujetos a una serie de sistemas de vigilancia y control, que consideramos, además necesarios, tanto para la coordinación administrativa, como para el eficaz resultado, que se persiguen con la creación de estas instituciones" (29).

Del comentario anterior podemos observar que tiene una supuesta autonomía, en realidad, la apariencia que se le dió a este organismo, en lo referente a la aprobación del Senado para el nombramiento del Presidente y de los miembros del Consejo, siguiendo los mismos miembros del Consejo designados por medio del decreto autoritario de fecha junio del 90 y el reglamento interno hecho por el Ejecutivo Federal. Por otro lado, en mi opinión, tiene injerencia la administración en las funciones de la Comisión el problema que en este poder está repercutiendo consiste en que las autoridades que se tienen que vigilar son parte de un equipo,

del mismo partido político existente en el gobierno. ¿Cómo? la Comisión va a actuar en contra de un equipo o el mismo partido la función que se le encomienda a la Comisión, especialmente la de vigilar los actos de autoridad o servidor público de la administración, siendo que este funcionario y organismo pertenecen a la administración pública.

En teoría su objeto parece estar muy bien, pero la realidad de México, estudiándolo objetivamente su estructura y en estas omisiones que no posee la Comisión independencia y autonomía ¿cómo? se va a cumplir esta función atribuida al organismo, si lo que se necesita es un control interórgano que significa el control de un poder frente a otro y de ésta manera obtener los elementos esenciales en la estructura del organismo para así poder ser imparcial y no influido por un partido político en su actividad o función y verdaderamente lograr, el objetivo del organismo al igual que las instituciones del OMBUDSMAN cuya finalidad comparten.

En resumen la autonomía que tiene con relación a la administración pública, es decir, al poder ejecutivo, y como lo hemos señalado, es muy relativa puesto que indirecta o directamente depende del Presidente de la República. Estos funcionarios pertenecen a los servidores públicos de la administración.

Por otro lado, como se ha señalado en el desarrollo de este trabajo, el Ejecutivo Federal reúne casi la mayoría de las atribuciones que deberían de repartirse entre los poderes de la Unión, esto se encuentra aparentemente disfrazado pero en

realidad, como lo observamos, podemos ver como el el Congreso de la Unión está subordinado al Presidente de la República; de ésta preponderante característica del Ejecutivo Federal se han desarrollado las crecientes arbitrariedades y violaciones por parte de los funcionarios de la administración y en la cual no se aplica ningún control por parte de otro órgano del Estado; los otros controles internos que posee la administración no se aplican en la mayoría de los casos por lo tanto no funcionan los autocontroles.

Es indispensable que se aplique un control a la administración pública, y la realidad es que carecemos del mismo.

Como ya mencioné la C.N.D.H. es un vigilante designado por la administración, que vigila a sus funcionarios, es un autocontrol dentro del Poder Ejecutivo; para que se realice la función de la Comisión verdaderamente, necesita independencia y autonomía, como quedo apuntado. Las actividades del organismo requieren ser desarrolladas imparcialmente y que no se encuentren influidas por un partido político, en éste caso, no podrá desarrollar su actividad debido a que no tiene autonomía y el Ejecutivo Federal así como los funcionarios de la administración tienen influencia sobre el dicho organismo.

En la administración pública es donde se ha creado el enorme e inimaginable índice de violaciones y arbitrariedades por parte de sus funcionarios; sin autonomía la Comisión no logrará su función, será inefectiva; para que pueda tener autonomía se necesita que sea un control de otro órgano del Estado frente al que se va a

vigilar, para en que en la medida de lo posible con la verdadera autonomía otorgada pueda realizar sus fines adecuadamente.

La Comisión Nacional fue creada por medio de un decreto presidencial, cuya decisión del Presidente del día 6 de junio de 1990, fue inconstitucional, su origen era legalmente irregular, queriendo después buscar un asidero legal, no teniendo fundamento constitucional de las facultades atribuidas a la Comisión, posteriormente se le otorgó el fundamento constitucional con una reforma al artículo 102 de la Constitución adhiriendole el apartado B, subsecuentemente cinco meses después, el Congreso de la Unión crea una Ley de la Comisión Nacional, y ya no es de una simple voluntad presidencial. Con esto expuesto podemos ver que no tiene el apoyo de la sociedad civil, viendo además que éste organismo fue creado en primer lugar para vigilar los actos de las autoridades administrativas y en segundo lugar y secundariamente las violaciones de las garantías individuales y sociales contenidas en la Constitución Política, por tanto el autocontrol de la administración pública no se puede confundir con el apoyo de la sociedad civil, debido a que no tiene ingerencia en lo absoluto como se expuso; el Ejecutivo Federal creó autoritariamente dicho organismo, mas no por las necesidades del ciudadano. De igual manera no está apoyado en la sociedad civil debido a que no interviene directamente su representante, es decir, el representante del ciudadano, así como los del Estado, el Congreso de la Unión, debido a quienes por representación los ciudadanos designan a la Cámara de Diputados y es quien lo representa así como la Cámara de Senadores representa a cada Estado.

Si el organismo depende y es parte de la administración pública, estos ciudadanos no tienen ninguna ingerencia, no es un órgano de la comunidad, ni por otro lado se pone en primer lugar la protección de las garantías establecidas en la Ley fundamental de todo ser humano; con todo esto no se puede hablar del apoyo de la sociedad civil.

Como ya se apuntó la sociedad civil no ha participado en la dirección del organismo que forma parte del mismo equipo político y como quedó claro, su intervención es por medio de la queja, pero con la finalidad de vigilar a las autoridades administrativas, no por sus derechos violados, y al igual que los instrumentos procesales la queja queda sujeta a la admisión y el cumplimiento de los requisitos para que la queja tenga cabida y se investigue. Para que exista el apoyo de la sociedad civil tiene que hacerlo por medio de la representación que otorga a los ciudadanos y es a través de la Cámara de Diputados quien lo representa, y la Cámara de Senadores que representa al Estado; si tiene competencia la Comisión Nacional en todo el territorio nacional, y si resuelve las controversias de un Estado y es competencia de la Comisión por medio de la impugnación creo que es lo idóneo la intervención de ambas Cámaras.

Estas Cámaras de Diputados y Senadores, el Congreso de la Unión, son los que deben velar por la protección realmente de los derechos humanos contenidos en la Constitución y así podemos empezar a hablar del apoyo de la Sociedad Civil, y como un órgano al servicio de la comunidad.



Finalizando este capítulo de la Comisión Nacional así como el análisis de la estructura del mismo, citaré textualmente y en resumen comentarios del Comité de Tortura de la ONU sobre el informe de gobierno mexicano de la actuación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Esto en mi opinión es importante debido a los comentarios que hace este organismo y a que cuenta con una seriedad reconocida internacionalmente, porque así podemos observar comparativamente estos comentarios con las estadísticas que emite la Comisión Nacional en los informes semestrales que envía al ejecutivo federal; y de ésta manera poder tomar en cuenta estas opiniones fundadas que emite el comité de la ONU sobre la Comisión Nacional así como su funcionamiento. Esto lo cito en resumen porque rebustece y confirma el análisis en cuanto a la estructura de la Comisión Nacional y trae como consecuencia la ineffectividad que se produce en la actividad atribuida a la Comisión Nacional.

## REPRUEBA EL COMITÉ DE TORTURA DE LA ONU EL INFORME DEL GOBIERNO MEXICANO.

No bastaron las cifras, las estadísticas, la enumeración de las reformas legislativas y administrativas emprendidas en México en los últimos años. No bastaron las reiteradas declaraciones de buena voluntad.

El veredicto del Comité Contra la Tortura de la Organización de las Naciones Unidas ante el informe del gobierno mexicano fue implacable: es inexplicable y abrumador el contraste entre el marco normativo que prevalece en el país, uno de los mejores del mundo, y la bestialidad y la impunidad con la que actúan un número impresionante de servidores públicos.

Llegó el Comité a una conclusión: el gobierno mexicano ha fracasado en su lucha para erradicar la tortura. No es suficiente tener buenas Leyes, hay que darle medios para aplicarlas de manera eficiente.

México envió al Comité el segundo informe en junio de 1992, el martes 17 de noviembre se reunieron con la Delegación mexicana para hacer un balance de la situación.

La Delegación mexicana explicó los notables avances en materia legislativa, administrativa y judicial en México, como la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en junio de 1990; describió el funcionamiento y los logros de la Comisión, a la que se otorgó rango constitucional en enero de 1992.

El Comité tiene testimonios fidedignos que señalan que el fenómeno de la tortura en México es generalizado y que los torturadores

gozan de una asombrosa impunidad. Dijo el Comité que ya ha enviado varias cartas al respecto al Presidente de la República Mexicana. Se enfatizó que el mismo informe oficial de México corrobora la existencia de ese terrible problema, en absoluta contradicción con el aparato jurídico del país.

Del informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se lanzó una pregunta: ¿Porqué sólo 107 de los 344 agentes reconocidos como culpables de tortura cumplen sus condena? ¿Qué pasa con los demás? y se advirtió: el cumplimiento parcial equivale a la impunidad.

En el cuarto informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos: La Comisión dice que en ciertos casos la autoridad comienza una investigación y luego no hace nada o actúa con suma lentitud.

¿Porqué? y se agregó: lo que surge de la lectura del informe de la CNDH es que hay mucha negligencia en el campo de la punibilidad. Desde 1990 la Procuraduría tiene muchas órdenes de aprehensión que quedan incumplidas. Citó cifras de la misma CNDH.

El Comité preguntó a la Delegación mexicana: cuando hay órdenes de aprehensión incumplidas ¿Qué hace la CNDH?

El Comité basándose en el informe de la CNDH, constató que cuando hay detenciones ilegales o lesiones a detenidos, siempre se piden investigaciones y, muy a menudo, se queda ahí... no pasa nada. "Queremos más informes sobre eso. Nos preocupa".

La CNDH emitió 110 recomendaciones, 42 de las cuales conciernen a la situación de los presos en las cárceles de casi todos los Estados del país. Se habla de malos tratos a los detenidos, o de

condiciones de vida inhumanas. Es alarmante. También es alarmante el número de periodistas desaparecidos o asesinados: son 50.

Se confesó la perplejidad ante la clasificación elegida por la CNDH, cuando afirma que con 134 casos de tortura, ese delito ocupa el séptimo lugar en la jerarquía delictiva. Se preguntó: ¿Acaso las víctimas de intimidaciones sistemáticas o los lesionados no se relacionan con casos de tortura ?

Del informe de la CNDH no les permitió entender si el examen médico a todos los detenidos, sin excepción, es una obligación o no.

La gran perplejidad nace de una constatación simple; se dice que muchas medidas empezaron a ser aplicadas en 1991. Estamos en 1992 y nos sigue llegando el mismo número de quejas y les aseguro que ese número es impresionante. ( Comité ).

El Comité Contra la Tortura quisiera saber cuales son las razones que pueden obstaculizar la aplicación efectiva de todas las excelentes medidas legislativas y administrativas adoptadas por México.

El Comité volvió a subrayar que la impunidad de los torturadores le parecía gravísima.

En el análisis del informe de México también se plantearon algunas preguntas acerca del párrafo 61 del informe. Ahí se explica que la CNDH recibió 4908 quejas de las cuales el 57 % se resolvió por amigable composición. ¿ En qué consiste exactamente esa actividad conciliatoria ? Confiesan que tienen serias reservas cuando oyen

decir que se usa la amigable composición en casos delictivos. Puede significar persecución, intimidación e impunidad. La convención obliga a que se persiga y se castigue a los culpables de tortura o tratos inhumanos y degradantes.

Se agregó que de los 4980 casos de delitos sometidos a la CNDH, más de 2000 siguen sin ser resueltos. Se preguntó porqué y cuando se piensa resolverlos.

Analizando después el párrafo 65, en el que la CNDH explica que no hace investigaciones sobre quejas presentadas sin prueba el Comité preguntó ¿ Acaso son las víctimas las que deben reunir pruebas ? ¿ No es la Comisión la que debe investigar para encontrar estas pruebas, a partir de la queja de la víctima ?

El párrafo 65 también sorprendió al Comité : la CNDH no puede intervenir si no se le señalan con claridad los hechos violatorios de derechos humanos: cómo y cuando ocurrieron; las autoridades presuntamente responsables en cada caso, así como el nombre de las personas que resultaron agraviadas y su domicilio ¿ Cómo identificar a las autoridades en semejantes condiciones ? ¿ Porqué la CNDH exige que se individualice a los responsables ?

Luego se refirió al párrafo 99 del informe, según el cual la CNDH sancionó a 266 servidores públicos, 110 federales, y 151 locales y 5 municipales. De éstos casos, se ejerció acción penal contra 85. ¿ Qué pasó con los 181 restantes ? ¿ Sólo recibieron sanciones administrativas ? ¿ Acaso las sanciones administrativas sustituyen a las penales ? ¿ Porqué no se pueden aplicar sanciones

administrativas y sanciones penales al mismo tiempo ? El Comité quisiera tener más información al respecto.

La impresión general que deja el informe es que hay total impunidad de los responsables de tortura en México. Esa impresión la corrobora el párrafo 100. Se habla de casos de consignación, pero no de condena, ni mucho menos de cumplimiento de pena.

El Comité afirmó que no se previene con eficacia la tortura. No se sanciona suficientemente a los responsables, ni se indemniza de manera satisfactoria a las víctimas de la tortura. Tampoco se protege, como se debería, a quienes luchas para defender los derechos humanos.

El Comité quisiera conocer las razones de esa ineficiencia y también quisiera saber lo que se proponen las autoridades responsables para aplicar las Leyes en los hechos y obtener por fin los resultados esperados.

El Comité preguntó sobre la composición de la CNDH ¿ Es o no es conforme a las recomendaciones de las Naciones Unidas ? Es decir: ¿ Comprende entre sus miembros a integrantes de ONG'S, en el campo de los derechos humanos, de organizaciones sociopolíticas, juristas, médicos, periodistas, personalidades científicas, sindicalistas, representantes de distintas corrientes de pensamiento filosófico y religioso, del Congreso y de la administración, universitarios, expertos ?

Otra pregunta sobre la CNDH ¿ Dispone de una infraestructura adaptada al buen funcionamiento de sus actividades ? Está realmente asegurada la estabilidad de sus miembros, condición sine

qua non de su independencia ? ¿ Tiene una real autonomía o actúa sólo si recibe órdenes del gobierno ?

El Comité dijo: por un lado, en el nivel formal tenemos uno de los sistemas jurídicos más sofisticados digno del Estado más moderno; por otro, hay evidencias irrefutables de que existen las formas más bestiales de conductas de los servidores públicos contra los ciudadanos mexicanos y eso es simplemente incomprensible si no se analizan algunas de las instituciones del mismo Estado mexicano.

" Cuando se lee toda la información que nos ha llegado, tanto del gobierno como de la ONG'S, uno tiene la impresión de que México no tiene la capacidad o la voluntad de poner en marcha la maquinaria que ustedes mismos instalaron. Los siento optimistas. Espero que su optimismo sea fundado y esperamos sinceramente que la próxima vez que vuelvan a presentar un informe notemos cambios, por lo menos a nivel estadístico. Todo lo que les podemos ofrecer es el apoyo moral, porque sólo toca al gobierno de México resolver esos problemas" ¿ Porqué existe un brecha entre el sistema judicial y los hechos ?

Mientras la Comisión Nacional de Derechos asegura que aumenta su presencia, y en tanto Amnistía Internacional solicita ante la ONU que reciba quejas individuales de violación a los derechos humanos en México, un expolicia judicial presenta un testimonio de la institucionalización e impunidad de la tortura en el país (30).

## MODIFICACION ESTRUCTURAL DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

Me parece conveniente destacar la modificación estructural que deberá contemplar la C.N.D.H., debido a que los miembros que la conforman es un exclusivo sector, y como ya vimos, el Ejecutivo Federal designó al Presidente de la Comisión así como a los miembros del Consejo, y todas las demás personas que lo conforman son allegados del Presidente de la Comisión y que laboraron la gran mayoría en la Universidad Nacional Autónoma de México.

Con la nueva designación del Presidente de la C.N.D.H. y que aprobó el Senado se nombró a un miembro que laboraba desde la creación del organismo como visitador.

Por lo anterior se puede ver que las personalidades que han conformado la estructura de la Comisión no han cambiado y continúa con un mismo sector de personalidades.

La Organización de las Naciones Unidas hizo una recomendación sobre la composición que debería poseer la C.N.D.H. y la cual se tiene que considerar para un verdadero funcionamiento de dicho organismo y así entre otras cosas lograr la finalidad que tiene la Comisión.

En la estructura de la C.N.D.H. deberá comprender entre sus integrantes miembros de organismos no gubernamentales en el área de derechos humanos, organizaciones sociopolíticas, juristas, médicos, periodistas, peritos, personalidades científicas, sindicalistas, representantes de distintas corrientes de pensamiento filosófico y religioso del Congreso y de la



administración, universitarios, expertos, etc. Todo esto nos llevará a observar la pluralidad de personalidades que conforman la estructura de la Comisión y despertará confianza en los individuos; y a través de la independencia y autonomía que se le otorgue a la Comisión nacerá la credibilidad de un órgano que actuará imparcialmente y no será influido por el partido político en el gobierno, donde en realidad se vigilará el proceder ilegal o arbitrario de los funcionarios o servidores públicos de la administración que violen los derechos humanos.

## NOTAS

- (1) Fix Zamudio, "La Solución Escandinava", op. cit., pág. 340.
- (2) Ley para la Defensa de los Derechos Humanos en el Estado de Nuevo León, art. 15 del decreto No. 206, 1979.
- (3) Aguilar Cuevas, op. cit., pág. 116 - 117.
- (4) Gaceta de la CNDH del 5 de junio de 1990, pág. 2 - 3.
- (5) Gaceta de la CNDH del 5 de junio de 1990, pág. 4.
- (6) González Uribe, op. cit., pág. 223.
- (7) Acosta Romero, "Teoría General del Derecho Administrativo", 1998, pág. 315.
- (8) Acosta Romero, op. cit., pág. 317.
- (9) LOAP, art. 27 fracc. IV, 1989.
- (10) Decreto del 5 de junio de 1990, art. 4.
- (11) Reglamento Interno de la CNDH de 1990, art. 3.
- (12) Vasak, "Las Dimensiones Internacionales de los Derechos Humanos", Vol. 1, 1984, pág. 36.
- (13) Acosta Romero, op. cit., pág. 364.
- (14) Acosta Romero, op. cit., pág. 364.
- (15) Ley de la CNDH del 29 de junio de 1992, art. 5.
- (16) Reglamento Interno de la CNDH de 1990, art. 10.
- (17) Ley de la CNDH del 29 de junio de 1992, art. 6.
- (18) Ley de la CNDH del 29 de junio de 1992, art. 8.
- (19) 1er. Informe Semestral de la CNDH junio - diciembre de 1990, pág. 12.
- (20) 4to. Informe Semestral de la CNDH diciembre 1991 - junio de 1992, pág. 121.
- (21) 2do. Informe Semestral de la CNDH diciembre de 1990 - junio de 1991, pág. 25 - 26.
- (22) 2do. Informe, op. cit., pág. 17.
- (23) 4to. Informe, op. cit., pág. 121.
- (24) 3er. Informe Semestral de la CNDH junio - diciembre de 1991, pág. 18 - 19.
- (25) 4to. Informe, op. cit., pág. 122.
- (26) 4to. Informe, op. cit., pág. 14 - 15.
- (27) 4to. Informe, op. cit., pág. 122 - 123.
- (28) Acosta Romero, op. cit., pág. 318.
- (29) Acosta Romero, op. cit., pág. 370.
- (30) Revista Proceso del 23 de noviembre de 1992, No. 838, pág. 16 - 21.

## CONCLUSIONES

En cuanto a la estructura de la Comisión Nacional de Derechos Humanos cabe señalar que es inefectiva debido a que en la realidad, no posee independencia, ni autonomía ni el trascendental apoyo de la sociedad civil que se requiere para el ejercicio de su función, y en general de las actividades encomendadas a dicho organismo.

En mi opinión, la estructura de la Comisión Nacional para asegurar que sea efectivo su funcionamiento, implica que :

" Se necesita asegurar la credibilidad y suscitar confianza a todos los habitantes de la República, con una figura legislativa otorgándole a la institución independencia, autonomía y el apoyo de la sociedad civil, para que no se deje influir por el partido político en el gobierno y de ésta manera sea imparcial en el desarrollo de sus actividades; por todo esto, se deben tomar las medidas que garanticen que este órgano del Estado no se sitúe al servicio del poder, sino al de la comunidad.

Esta figura deberá garantizar la seguridad jurídica de los ciudadanos en el marco de un Estado social y democrático de derecho "

Por estas razones propongo que el Congreso de la Unión ( Cámara de Diputados y Senadores ) sea quien cree y designe exclusivamente al Presidente de la Comisión Nacional; sea una institución independiente de este órgano del Estado ( Congreso de la Unión ), dotado de plena autonomía y al que se le rinda el informe anual de

sus actividades; para que de esta manera pueda actuar en la medida de lo posible sin la influencia del partido político en el gobierno y sus actividades puedan ser desarrolladas imparcialmente.

Estructurar de esta manera la figura, permite que sea un control interórgano del Congreso de la Unión frente a las autoridades y servidores públicos de la administración, y así lograr el equilibrio perdido entre los poderes de la Unión; y aunque en el sistema presidencialista hay preponderancia del Ejecutivo Federal, no se confundiría con el centralismo del poder en México ( autocracia ).

Propongo, para todo lo expuesto:

Una modificación al artículo 102 apartado B constitucional, donde se estatuya que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estado, establecerán la institución legislativa, con independencia y autonomía del mismo, para el control y vigilancia de los servidores públicos que violen los derechos humanos contenidos en la Constitución Política.

Por otro lado que se establezca dentro del artículo 73 constitucional, de las facultades del Congreso de la Unión, esta atribución.

La estructura propuesta de la Comisión Nacional u OMBUDSMAN en México, lo fundamento de un estudio lógico de diferentes preceptos constitucionales:

De acuerdo al artículo 93 constitucional último párrafo, se le otorga a las Cámaras ( Cámara de Diputados y Senadores ) un

control de vigilancia sobre organismos descentralizados y empresas de participación mayoritaria de la administración pública ( sector paraestatal ), facultando a dichas cámaras a integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismo y empresas.

Este artículo faculta al Congreso de la Unión a formar comisiones para investigar al sector paraestatal de la administración, es un control de vigilancia que posee el Congreso o Poder Legislativo sobre el funcionamiento de estos organismo y empresas de la administración; es un control endeble y debilitado debido a que el resultado de las investigaciones se le informan al Presidente de la República, se reduce todo al mismo poder, es un circulo y un mismo equipo. De este control estatuido constitucionalmente y observándolo en un aspecto lógico el Congreso de la Unión o Poder Legislativo puede tener este control interórgano para vigilar los actos u omisiones de los servidores públicos y autoridades de la administración para que acaten los ordenamiento normativos y de esta manera, fortalecer al Congreso de la Unión y así pueda existir verdaderamente el control de la excesiva burocracia administrativa; y no se hable de México del centralismo del Poder Ejecutivo que se ha formado.

De todo esto se desprende que está facultado el Congreso de la Unión para vigilar a los organismos de la administración, establecido constitucionalmente éste control, y en su aspecto lógico el Poder Legislativo debe de poseer este control interórgano para lograr el objetivo de la Comisión Nacional en

relación con el marco normativo que prevalece en el país y la realidad en la aplicación de los mismos.

Otro precepto que fundamenta mi propuesta por su estudio lógico, es el artículo 109 último párrafo:

" Faculta al ciudadano mediante presentación de elementos de prueba, para formular denuncias ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo ".

Párrafo segundo: I.- se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 constitucional a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

II.- La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.

III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

En mi opinión lo importante y que se desprende de su aspecto lógico, es que la Cámara de Diputados tiene la atribución de recibir denuncias de ciudadanos respecto de conductas de los servidores públicos; tiene el control de vigilar los actos u

omisiones de éstos funcionarios, que en realidad no se aplica, no funciona.

Si tiene esta atribución la Cámara de Diputados en su aspecto lógico, es jurídicamente pertinente mi propuesta, de que el Congreso de la Unión sea quien tenga este control de vigilancia para lograr el objetivo de la institución de la Comisión Nacional en su funcionamiento y de quien en esta institución dependa, con la independencia y autonomía que se le otorgará a la misma.

De ésta manera se aplicarán los preceptos mencionados sobre las responsabilidades de los servidores públicos a través de la Comisión Nacional u OBUDSMAN que denuncie ( debido a que este organismo no tiene coercibilidad en las recomendaciones que emita ), ante las autoridades competentes, los hechos o conductas violatorias, para que se les impongan las sanciones correspondientes a los responsables; y de esta forma se ponga realmente solución al problema de la gigantesca burocracia administrativa y este control sea efectivo en la realidad que presenta México.

Con todo lo expuesto en su aspecto lógico fundamento mi propuesta de crear a la Comisión Nacional a través del poder legislativo exclusivamente para logra así con este control interórgano el objeto de dicha institución legislativa y de este modo no esté influida por el partido político en el poder y su actuación sea imparcial y así esté apoyada por la sociedad civil y al servicio de la misma, comprendiendo así la estructura idónea para los fines propuestos.

Por otro lado que realmente se apliquen las responsabilidades de los servidores públicos en la realidad a través de las denuncias que emita esta institución a las autoridades correspondientes pudiendo entonces hablar de un control que debe poseer el Congreso de la Unión frente al gobierno y dar solución a violaciones por parte de la burocracia administrativa en México.

Este trabajo tuvo la finalidad que el organismo propuesto estructuralmente, tenga efectividad en el funcionamiento de sus actividades, desprendiéndose éste, de una verdadera independencia y autonomía de la Comisión Nacional. Todo esto con el objeto de tratar de controlar a la burocracia administrativa que cometan arbitrariedades o violaciones de las garantías establecidas en la Constitución así como dar solución a la misma; para hacer un México mejor, un México hacia la modernidad y a que verdaderamente se haga realidad el estado social y democrático de derecho y así quede salvaguardada la seguridad jurídica de los habitantes en la República Mexicana, y exista así en todos sus ciudadanos una credibilidad y confianza en este organismo al servicio de la comunidad.



# INDICE

Introducción III - v

## Capítulo I

|                                     |         |
|-------------------------------------|---------|
| 1.1 Estado de Derecho               | 1 - 9   |
| Límites a la Reforma Constitucional | 10 - 12 |
| 1.2 Formas de Gobierno              | 12 - 14 |
| a) El Sistema Parlamentario         | 14 - 18 |
| b) El Sistema Presidencial          | 18 - 25 |
| 1.3 Los controles del Poder         | 25 - 31 |

## Capítulo II

|  |         |
|--|---------|
| 2. Los Ombudsman Escandinavos  | 33 - 34 |
| 2.1 Antecedentes del Ombudsman en Suecia   | 35 - 36 |
| El Ombudsman Sueco   | 36 - 41 |
| 2.2 El Ombudsman en Finlandia  | 42 - 45 |
| 2.3 El Ombudsman en Dinamarca  | 45 - 47 |
| 2.4 El Ombudsman en Noruega  | 47 - 48 |
| 2.5 Análisis del Ombudsman en Comparación de la C.N.D.H.   | 49 - 60 |
| 2.6 Institución Relacionada  |         |
| a) El Defensor del Pueblo (en España)  | 60 - 62 |
| b) Otra Institución para asegurar el control de la Administración.<br>El Tribunal Administrativo Francés | 62 - 64 |

## Capítulo III

|  |           |
|--|-----------|
| Antecedentes Históricos  | 67 - 68   |
| 3.1 Antecedentes en México   | 68 - 72   |
| 3.2 La necesidad que presenta México, por lo que responde con la creación de la C.N.D.H. | 72 - 78   |
| 3.3 Estudio de la Comisión Nacional de Derechos Humanos                                  | 79 - 85   |
| Se le otorga rango constitucional a la Comisión Nacional                                 | 85 - 95   |
| 3.4 Eficacia de las recomendaciones  | 96 - 104  |
| 3.5 Análisis en cuanto a la estructura de la Comisión Nacional de Derechos Humanos       | 105 - 121 |
| Reprueba el Comité de Tortura de la O.N.U. el Informe del Gobierno Mexicano.             | 122 - 127 |
| Modificación estructural de la Comisión Nacional de Derechos Humanos                     | 128 - 129 |
| Conclusiones   | 131 - 136 |
| Índice   | 137       |
| Bibliografía   | 138 - 140 |

## BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, S.A., 1988.

Aguilar Cuevas Magdalena, "El Defensor del Ciudadano", Ed. U.N.A.M., 1991.

Burdeau Georges, "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas", Ed. Nacional, Madrid, 1981

Burgoa Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", Ed. Porrúa, S.A., 1989.

Cabrera Lucio, Una Forma Política de Control Constitucional. "El Comisionado Parlamentario de Escandinavia", Boletín de Instituciones del Derecho Comparado en México, No. 42, septiembre-diciembre de 1961.

Fix Zamudio Héctor, "25 Años de Evolución de la Justicia Constitucional, 1940 - 1965", Ed. U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1968.

Fix Zamudio Héctor, "Protección Jurídica de los Derechos Humanos", Ed. C.N.D.H., 1991.

Fix Zamudio Héctor, Introducción al Estudio Procesal Comparativo de la Protección Interna de los Derechos Humanos, Cap. IV. en su libro "La Solución Escandinava" : El Ombudsman, Madrid, U.N.A.M. - Civitas, 1982.

Gil Robles y Gil Delgado Alvaro, "El Defensor del Pueblo", Madrid, 1979.

Gil Robles y Gil Delgado Alvaro, "El Control Parlamentario de la Administración" ( El Ombudsman ), 2da. Edición, Madrid, 1981.

González Uribe Héctor, "Teoría Política", Ed. Porrúa, S.A., 1987.

Giner Carlos, "El Defensor del Pueblo en la Teoría y en la Práctica", Madrid, Ed. Popular, 1986.

Informe semestral de la C.N.D.H. junio - diciembre de 1990.

Informe semestral de la C.N.D.H. diciembre 1990 - junio 1991.

Informe semestral de la C.N.D.H. junio - diciembre de 1991.

Informe semestral de la C.N.D.H. diciembre 1991 - junio 1992.

Jellinek Jorge, "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano", Ed. Nueva España, S.A., 1903.

Legrand Andre, "L' Ombudsman, Etudes Comparées Sur le Contrôle de L' Administration", Paris, 1970.

Loewenstein Karl, "Teoría de la Constitución", Ed. Ariel Barcelona, 1975.

Revista Proceso No. 838 del 23 de noviembre de 1992.

Rowat Donald C., "El Ombudsman, El Defensor del Ciudadano", Ed. Fondo de Cultura Económica, 1973.

Simposio: "Los Abogados Mexicanos y el Ombudsman", México, Ed. C.N.D.H., 1992.

Stacey Frank, "Ombudsman Compared" Oxford, Clarendon Press, 1978.

Tena Ramírez Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Ed. Porrúa, S.A., 1967.

Vasak Karel, "Las Dimensiones Internacionales de los Derechos Humanos", Vol. -I, Serbal - U.N.E.S.C.O., 1984.

#### LEGISLACION CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).

Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 1990.

Gaceta de la C.N.D.H. publicada el 5 de junio de 1990.

Ley de la C.N.D.H. publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992.

Ley Orgánica 3/1981, del Defensor del Pueblo, 7 de mayo de 1981.

Ley Orgánica de la Administración Pública (L.O.A.P.) del 29 de diciembre de 1976.

Reglamento Interno de la C.N.D.H. de 1990.

Reglamento Interno de la C.N.O.H. publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 1992.