

308909
17
F52



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

INCORPORADA A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS
(ANTECEDENTES DESARROLLO E IMPORTANCIA
ACTUAL)**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
**LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
JUAN FRANCISCO GUTIERREZ RUIZ**

MEXICO, D. F.

1993

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

CONTENIDO

INTRODUCCION	1
CAPITULO PRIMERO	
El Ombudsman	
I. Instauración y funcionamiento del Ombudsman	1
1. Un defensor de los derechos humanos	1
2. Un órgano que resuelva las quejas presentadas en contra de la Administración Pública	5
3. Un mecanismo democrático de control	8
4. Origen y difusión del Ombudsman	9
4.1. Genealogía del Ombudsman sueco	9
4.2. El período de libertad en Suecia	
4.3. La época Gustaviana	10
4.4. La Constitución sueca de 1804	12
II. Soporte doctrinario de la Institución	14
1. Concepto de Ombudsman	14
2. Características del Ombudsman	15
2.1. Independencia	16
2.2. Autonomía	16
2.3. Accesibilidad al Ombudsman	17
2.3.1. Sistema de acceso	17
2.3.2. Medios de acceso	18
2.3.3. Obstáculos de acceso	18
2.3.4. Accesibilidad	18
2.4. Resoluciones del Ombudsman	19
2.4.1. Carácter no vinculatorio	19
2.4.2. Clasificación	20
2.4.3. Recomendaciones	21
2.5. Auctoritas de los Ombudsman	22
2.6. Publicidad de la Institución	23
2.7. Difusión del trabajo del Ombudsman	24

III. Taxonomía del Ombudsman	25
1. Por el órgano que los nombra	25
2. Por el ámbito de competencia	25
3. Por su accesibilidad	26
4. Por la forma de las quejas	26
5. Por el tipo de acciones	26
6. Por la forma de iniciar el procedimiento	26
7. Por el tipo de recursos con que cuentan los Ombudsman para realizar sus labores	27
8. Por su situación jurídica	27
IV. Panorámica de algunos aspectos normativos del Ombudsman Sueco ..	28
1. Nombramiento del Ombudsman	28
2. Causas de Incompatibilidad	29
3. Duración en el cargo	29
4. Organización de la oficina	29
5. Competencia	32
6. Procedimiento	32
7. La responsabilidad del Ombudsman	38
V. El Ombudsman en los países en vías de desarrollo	39
1. Introducción	39
2. El Ombudsman en países en vías de desarrollo miembros de la Commonwealth	40
3. El Ombudsman en Latinoamérica	47
VI. El Ombudsman en México	55
1. Introducción	55
2. Procuraduría Federal del Consumidor	56
3. Defensoría de los derechos universitarios	59
4. El Procurador de Vecinos del Municipio de Colima	63
5. Dirección para la defensa de los derechos humanos en Nuevo León	64
6. Procuraduría de la Defensa del Indígena en Oaxaca.....	65
7. Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal ...	66

CAPITULO SEGUNDO

Los Derechos Humanos

I. Los Derechos Humanos	69
1. Concepto de derechos humanos	69
2. Titular de los derechos humanos	72
3. Filosofía de los derechos humanos	74
4. Ideología de los derechos humanos	75
5. Evolución histórica	76
6. La declaración francesa y universal de los derechos humanos..	89
7. Las fuentes de los derechos humanos	106
II. Los Derechos Humanos en México	114
1. Los derechos humanos en México	114
2. México y los Pactos y Convenciones de Derechos Humanos ...	122
3. Derechos fundamentales de la Constitución Política de los Esta- dos Unidos Mexicanos	127
4. El artículo 29 Constitucional y la suspensión de los derechos humanos en México	150
III. Organos Internacionales Protectores de los Derechos Humanos	158
1. Corte Internacional de Justicia	159
2. Comité de Derechos Humanos	159
3. Comisión de Derechos Humanos	162
4. Comisión Interamericana de Derechos Humanos	162
5. Corte Internacional de Derechos Humanos	164

CAPITULO TERCERO

Nuevos Instrumentos de Defensa de los Derechos Humanos: Comisión Nacio- nal de Derechos Humanos.

I. Comisión Nacional de Derechos Humanos	167
1. La creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos ...	167
2. Antecedentes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos ...	169
3. Competencia de la CNDH	171
4. Funciones	173

5.	Organos y atribuciones	174
5.1.	La estructura interna de la CNDH está conformada por diversos órganos	174
5.1.1.	Del Presidente de la Comisión	174
5.1.2.	Del Consejo	175
5.1.3.	Del Secretario Técnico	176
5.1.4.	Del Secretario Ejecutivo	177
5.1.5.	Del Visitador	178
5.2.	De las Direcciones Generales	179
5.2.1.	De la Dirección General de Administración	180
5.2.2.	De la Dirección General de Comunicación	181
5.2.3.	De la Dirección General de Divulgación y Capacitación	181
5.2.4.	De la Dirección General de Asuntos Internacionales, Estudios, Proyectos y Documentación	182
5.2.5.	De la Dirección General de Orientación, Quejas y Gestión	183
5.2.6.	De la Dirección General de Procedimientos, Dictámenes y Resoluciones	184
6.	Procedimiento de las Quejas por violación de Derechos Humanos. 185	185
6.1.	Competencia	185
6.2.	Procedimiento	186
6.3.	Recomendaciones y Dictámenes	189
7.	Informes y recomendaciones de la CNDH	189

II. Adición al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1.	Iniciativa Presidencial	191
2.	Dictamen a la iniciativa presidencial que adiciona el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, elaborado por la H. Cámara de Diputados	200
2.1.	Antecedentes	201
2.2.	Consideraciones	201
2.2.1.	El Estado de Derecho	202

2.2.2.	Los valores fundamentales de todo Estado Moderno.	202
2.2.3.	El antecedente universal del Ombudsman.....	204
2.2.4.	La Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	206
2.2.5.	Su Estatuto Constitucional, competencia y alcances propuestos.	207
2.2.6.	Conclusión	211
3.	Dictamen a la iniciativa que adiciona el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos elaborado por el H. Senado de la República	213
3.1.	Antecedentes	213
3.2.	Contenido de la propuesta	214
3.3.	Consideraciones Generales	215
3.3.1.	El Estado de Derecho	215
3.3.2.	La Constitución Mexicana y los Derechos Humanos.	216
3.3.3.	Mecanismo de protección a las garantías constitucionales establecidas	217
3.3.4.	La figura del "Ombudsman"	218
3.3.5.	La Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	218
3.4.	Análisis de la Reforma Propuesta	219
III.	Iniciativa de Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	
1.	Iniciativa Presidencial	226
2.	Dictamen elaborado por el H. Senado de la República sobre la iniciativa de Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, presentada por el Ejecutivo Federal	232
2.1.	Fundamento Constitucional	232
2.2.	Reuniones de Comisiones	233
2.3.	Consideraciones Generales	234
2.4.	Consideraciones Particulares	235
3.	Dictamen elaborado por la H. Cámara de Diputados sobre la iniciativa de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos	243
3.1.	Antecedentes	243
3.2.	Considerandos	244

I.	Estado Social y Derechos Humanos	244
II.	La Protección de los Derechos Humanos en México ..	245
III.	Consideraciones sobre la iniciativa de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos	246
IV.	Consideraciones Finales	254

CAPITULO CUARTO

I. Exposición y comentarios a la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Título I.- Disposiciones Generales	255
1. Disposiciones Generales	255
Título II.- Integración de la Comisión Nacional de Derechos Humanos .	260
1. De la integración y facultades de la Comisión Nacional.	260
2. Del nombramiento y facultades del Presidente de la Comisión	267
3. De la integración, nombramiento y facultades del Consejo	273
4. Del nombramiento y facultades de la Secretaría Ejecutiva	276
5. Del nombramiento y facultades de los Visitadores ...	278
Título III. Del Procedimiento ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos	281
1. Disposiciones Generales	281
2. De los acuerdos y recomendaciones autónomas	292
3. De las notificaciones y los informes	296
4. De las inconformidades	298
Título IV. De las autoridades y los servidores públicos	305
1. Obligaciones y colaboración	305
2. De la responsabilidad de las autoridades y servidores públicos	306
Título V. Del régimen laboral.....	309
Título VI. Del Patrimonio y del Presupuesto de la CNDH	310

Transitorios	311
II. Propuesta de creación de una Comisión de Derechos Humanos para el Distrito Federal	314
1. Antecedentes	314
2. Consideraciones	314
CONCLUSIONES	326
BIBLIOGRAFIA	331

I N T R O D U C C I O N

El tema de los Derechos Humanos persiste entre las mayores preocupaciones del momento actual, asegurar un concepto y, sobre todo, garantizar su tutela, son el arraigado propósito de esa preocupación perseverante.

Es necesario conservar la nación y el trabajo, sin pausa, en este tiempo y todos los tiempos que vengan. Es de trascendental importancia el papel de la enseñanza y la formación en el respeto a los Derechos Humanos. Los programas que se realizan en la lucha contra la ignorancia son logros alcanzados en materia de Derechos Humanos. Para hacer efectivos todos los derechos y libertades proclamados en la Declaración Universal, pero para entender los Derechos Humanos no es sólo conocimiento de las leyes y mucho menos aprender una lista de derechos. Se trata de comprender cual es la verdadera dignidad del hombre para vivir de acuerdo a ella.

Es necesario llegar a comprender la urgente necesidad de adquirir estos derechos en la vida cotidiana, en el trabajo, en la familia, en la comunidad.

Los Derechos Humanos se resumen hoy día en un derecho al desarrollo. Semejante derecho implica por supuesto libertad y justicia. No puede haber desarrollo auténtico en la opresión y en la injusticia.

Una cosa es el derecho a la vida, como proceso de subsistencia, y otra el derecho a una elevada calidad de la vida, posibilidad cierta de excelencia.

También se debe rescatar la convicción de que prevalezca una verdadera cultura de los derechos fundamentales del hombre, esa cultura es la situación que apoya el derecho y a los derechos, la cultura de los derechos humanos tiene doble vertiente: es un culto y también un cultivo. Culto a la dignidad del ser humano y cultivo de cuanto la preserve y engrandezca.

Este trabajo está estructurado en cuatro capítulos, integrados de la siguiente forma:

CAPITULO I El Ombudsman

CAPITULO II Los Derechos Humanos

CAPITULO III Nuevos Instrumentos de Defensa de los Derechos Humanos.

CAPITULO IV Exposición y comentarios de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y Propuesta de la creación de una Comisión de Derechos Humanos para el Distrito Federal.

El desarrollo de los temas se inicia con una parte dedicada al estudio del Ombudsman. A través de esta Comisión se pretende dar una visión general de la noción del defensor de los derechos humanos.

A continuación se realiza un análisis de los derechos humanos, tanto a nivel internacional, como en México. Trato de ofrecer una panorámica general de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

El tercer capítulo tiene como objetivo exponer qué es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como hablar de la adición de un apartado B que sufrió la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como presentar los dictámenes elaborados por el H. Congreso de la Unión sobre la Iniciativa de Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En el capítulo cuarto trato de subrayar los aspectos más sobresalientes de la propia Ley, así como proponer una Comisión de Derechos Humanos para el Distrito Federal.

IV

Para finalizar, quiero dedicar este trabajo a mis padres, a mis hermanos; y expresar mi agradecimiento a la Universidad Panamericana; al H. Senado de la República, en especial, a Don Emilio, Presidente de la Gran Comisión y a mi maestro y amigo el señor licenciado Morelos Canseco Gómez, Oficial Mayor; al Director de Tesis, licenciado Héctor Dávalos Martínez, de quien aprendí la importancia actual de los derechos humanos; y mi reconocimiento especial a la señora Verónica Carreño García, por su apoyo logístico brindado.

CAPITULO PRIMERO

EL OMBUDSMAN

- I. Instauración y funcionamiento del Ombudsman.**
- II. Soporte doctrinario de la Institución.**
- III. Taxonomía del Ombudsman.**
- IV. Panorámica de algunos aspectos normativos del Ombudsman sueco.**
- V. El Ombudsman en los países en vías de desarrollo.**
- VI. El Ombudsman en México.**

EL OMBUDSMAN

I. Instauración y funcionamiento del Ombudsman:

1. Un defensor de los derechos humanos:

El reconocimiento universal de los derechos humanos constituye -- un aspecto primordial y determinante en las relaciones gobernantes-gobernados, puesto que implica por una parte, limitaciones al poder público y por la otra, un aumento en las expectativas del individuo de cómo el poder público debe actuar.

Asimismo, este reconocimiento trae aparejado la responsabilidad para los gobiernos de asumir la iniciativa en hacer cumplir y ensanchar los derechos de la persona humana; así como de proveer de los medios jurídicos para garantizar su protección (tanto normas sustantivas como adjetivas).

En el proceso judicial, cuando así lo ha determinado el legislador, se garantiza el respeto a los derechos fundamentales del individuo considerado como persona humana así como sus libertades básicas; particularmente en el campo de los derechos civiles y políticos. Sin embargo, existe otro tipo de derechos humanos, tales como los económicos, sociales y culturales, ante los cuales la administración de justicia se muestra ineficaz, puesto que además de la carencia de recursos, existen obstáculos (costo, lentitud, inaccesibilidad, restricciones, disputas, etc.) que impiden la obtención de una solución adecuada y expedita.

Los individuos, en todos sus conflictos jurídicos, aun tratándose del gobierno, deben tener garantizada la posibilidad de solicitar la intervención de UN ORGANO IMPARCIAL cuando su esfera jurídica se ve afectada, deben poseer la "titularidad del derecho a ser escuchados delante de un juez desinteresado".

En esta presencia de certidumbre y la disponibilidad de remediar en caso de arbitrariedad es lo que diferencia a un Estado de derecho de un regimen totalitario.¹

El Ombudsman surgió con el propósito de tutelar los derechos e intereses legítimos de los gobernados; sin embargo esta finalidad, cada vez más ha extendido sus atribuciones, al vincularse en la tutela de los derechos fundamentales consagrados en las cartas constitucionales.²

En el ámbito internacional se han propuesto y creado Ombudsman o figuras jurídicas semejantes, con objeto de que sea respetado y salvaguardado el ejercicio de los derechos de la persona humana. Así por ejemplo, The International Covenant and Optional Protocol on Civil and Political Rights (el Pacto Internacional y Protocolo Opcional sobre Derechos Civiles y Políticos) aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1966, contiene una "cláusula Ombudsman", por la cual se faculta a los individuos que se encuentren bajo la jurisdicción de los países signatarios, para que se sometan a la consideración del Comité de Derechos Humanos sus quejas que versen sobre alguna transgresión a sus derechos.

1) Gelhorn, Walter, "When Americans Complain": governmental grievance procedure, Cambridge, Mass. Harvard, 1966, p.4.

2) Fix Zamudio Héctor, "La Constitución y su defensa en México". UNAM, 1984, p.69.

De acuerdo a dicho instrumento jurídico, se exige que el agraviado presente su queja por escrito y que previamente agote los recursos jurídicos domésticos existentes.³

Ya presentada la queja, el Comité notificará a la nación demandada, de quien solicitará información y opinión al respecto; una vez obtenidas las comunicaciones, el Comité las analizará, después de lo cual emitirá una resolución y publicará sus conclusiones en el informe general que rinde anualmente ante una Asamblea General de Naciones Unidas.

Este instrumento colegiado se caracteriza por ser fácilmente accesible, profesionalmente calificado, imparcial, vertiginoso y excelente consejero y asesor.⁴

3) "De acuerdo al Protocolo adicional, el Comité de Derechos Humanos, comunica al Estado/Parte la reclamación que se ha hecho en su contra, a fin de que informe por escrito sobre el asunto y las medidas que hubiese tomado al respecto, y con este informe el propio Comité formula sus observaciones al propio Estado a quien se impute la violación, y a la persona física reclamante, e incluye dentro del informe general que debe presentar a la Asamblea General de las Naciones Unidas un resumen de sus actividades en relación con las reclamaciones recibidas". Fix Zamudio Héctor, "La protección Procesal de los Derechos Humanos ante las Jurisdicciones Nacionales". Civitas, 1982, p.323. "Conforme al articulado del Pacto Internacional de los derechos civiles y Políticos de Naciones Unidas, el Comité se integra con dieciocho miembros, electos en votación secreta". Andersor Stanley "Ombudsman papers" California. 1969.

4) Gelhorn, Walter, supra nota 7. pag.16.

2. **Un órgano que resuelva las quejas presentadas en contra de la Administración Pública:**

A través de la historia se contempla una incesante expansión en el quehacer del Estado; el crecimiento de éste ha implicado el de su aparato de ejecución, es decir, el de la Administración Pública.⁵ Los Estados han fomentado la multiplicidad de sus facultades discrecionales, siendo una de las características más notables de la administración estatal. Lo anterior ha sido originado por la imposibilidad de reglamentar detalladamente su actividad administrativa.

Al otorgarse facultades discrecionales a los servidores públicos se ha afectado la vida cotidiana de los gobernados, tanto en sus derechos como en sus obligaciones. En ocasiones, la esfera administrativa ha tomado decisiones injustas para los gobernados, derivados del producto de sobornos, abusos de poder, incompetencias, negligencias que hacen pensar en una administración pública deficiente.⁶

Una actividad administrativa regulada debe otorgar a sus gobernados garantías que protejan sus derechos fundamentales; así como mecanismos de control y de defensa; procedimientos cortos, sencillos y eficaces para la implantación de la justicia.

5) González Pérez, Jesús. Administración Pública y Libertad, México. UNAM. 1971. pag.21.

6) "En los países anglosajones se origina el término "maladministración" para significar una deficiencia en la administración pública". V.Legrand Andrés "Ombudsman britanique" april-mai. 1969.

Ante un esquema de permanente intervencionismo de la Administración del Estado ha surgido la idea de establecer Ombudsman, como un auxiliar para resolver problemas administrativos. Este Ombudsman debe ser un órgano independiente del aparato administrativo, teniendo así la virtud de ofrecer un procedimiento ágil, gratuito y flexible que conlleve a la implantación de una verdadera justicia.

El campo de intervención del Ombudsman debe ser más extenso que el de un juez, puesto que aquel no sólo se concreta a vigilar la correcta aplicación de la ley al caso concreto sino también debe examinar prácticas administrativas, cuestiones de discrecionalidad y oportunidad; además en sus resoluciones puede hacer recomendaciones generales y no sólo específicas a un asunto concreto.

La intervención del Ombudsman debe por sí solo garantizar al gobernado que el servidor público ha observado escrupulosamente el procedimiento, o bien, aclararle las razones que motivaron la decisión administrativa y en su caso, orientarlo sobre la contraposición entre el interés general y el interés particular. Estas ventajas que ofrece el Ombudsman, se ven acrecentadas cuando se le otorga la posibilidad de actuar de oficio y no sólo a petición de parte.

Basándome en la comisión de reformas legislativas del sur de Australia, establezco las razones a favor por las cuales el establecimiento del Ombudsman es adecuado y benéfico para los Estados:

a) Los poderes de las autoridades públicas se han venido incrementando en las recientes décadas y ésto trae como consecuencia que se afecten derechos privados.

b) Los problemas de justicia administrativa siguen en aumento.

c) Cuando los objetivos gubernamentales en materia de control por parte del gobierno, han sido determinados, deberán ser puesto en acción sin retraso.

d) Toda actuación oficial debe realizarse tomándose en consideración tanto el interés público como el interés privado.

Cualquier persona afectada por un acto administrativo debe tener derecho a una acción sencilla, gratuita y rápida a través de procedimientos justos imparciales y flexibles.

Esta comisión de reformas legislativas del sur de Australia llegó a la conclusión de sugerir la creación del Ombudsman, como un órgano encargado de resolver asuntos administrativos en forma sencilla, es decir, como un receptor de quejas que podrían versar sobre retrasos, abusos, negligencia, etc. El Ombudsman, en suma, debe jugar un papel muy importante en el desvanecimiento y resolución de agravios cometidos por la Administración Pública.

3. Un mecanismo democrático de control.

El Ombudsman debe ser considerado como una institución profundamente democrática, en virtud de que a través del derecho de reclamación se ha concedido al ciudadano un medio de influir directa y específicamente sobre la administración.

El Ombudsman tiene amplio acceso a la burocracia para conducir adecuadamente sus investigaciones; asimismo cuenta con facultades suficientes para publicar sus resoluciones, con la posibilidad de poner en evidencia a las oficinas gubernamentales por poderosas que éstas sean.⁷

Un Ombudsman responsable toma seriamente sus funciones de defensor de los ciudadanos, receptor de quejas o controlador público; especialmente arbitrariedades que dan lugar a la transgresión de algún derecho de los ciudadanos.

Basta con una queja para que el Ombudsman inicie su actividad. Los individuos agraviados por una oficina pública deberán acudir ante el Ombudsman, que tiene la tarea de solucionar adecuadamente el caso; siempre y cuando la queja esté respaldada por un interés que verdaderamente se vea afectado y se encuentre dentro de la competencia jurídica asignada al Ombudsman. Las personas afectadas en su esfera jurídica, cuentan con diversos recursos.

7) Rowat, Donald. "The Ombudsman". Toronto, McClelland 2nd Stewart, 1973 p.VIII.

Desde luego, no están obligadas a acudir al Ombudsman, pero acuden a este organismo por considerarlo imparcial intermediario que puede auxiliarles en la resolución de sus problemas administrativos. Por otra parte, los órganos administrativos pueden elegir entre ayudar o no al Ombudsman en la realización de sus investigaciones. Finalmente sus recomendaciones no son coercitivamente impuestas, pues, se puede optar entre aceptarlas o rechazarlas aunque generalmente son aceptadas porque ellas se basan en objetivas investigaciones; además de que las mismas oficinas públicas se cuidan para no caer en desprestigio y, ante tal situación prefieren corregir sus errores.

4. Origen y difusión del Ombudsman:

4.1. Genealogía del Ombudsman sueco.

En Suecia, a finales del Siglo XVI, existió un funcionario nombrado por el Rey, denominado "Preboste de la Corona", cuya labor consistía en vigilar a los fiscales públicos y actuar a nombre del Rey como el fiscal principal. Más tarde hacia 1715, siendo Rey en Suecia Carlos XII, emitió una orden de cancillería mediante la cual se creaba el cargo de Procurador Supremo (Högste Ombudsmannen), supervisor de la legalidad, con la misión de vigilar que los funcionarios públicos cumplieran con sus obligaciones y observaran la efectiva aplicación de todo tipo de disposiciones legales. Este funcionario cambia su nombre en 1719 por el de "Canciller de Justicia" sin que sus funciones fuesen variadas.

4.2. El Período de libertad en Suecia.

Con la expedición de la constitución en 1720, Suecia inició un lapso de 53 años, conocido como el período de libertad;⁸ por este ordenamiento se otorgó la supremacía al parlamento por encima inclusive del Rey y de su Consejo, quienes se encargaron de ejecutar las decisiones parlamentarias en las cuales el Rey sólo participaba con dos votos. Con el correr del tiempo el Parlamento fue ganando terreno en diversas áreas; de esta forma a partir de 1766 hasta 1772, la designación del Canciller de Justicia estuvo a cargo de los cuatro estamentos (parlamento). Se forman de igual manera, dos partidos en el seno del parlamento, los cuales se disputan el poder.

4.3. La Epoca Gustaviana.

Las contínuas luchas que se desarrollaron en el período de libertad propiciaron la situación para que Gustavo III⁹ procurara nuevas reformas constitucionales a fin de restablecer el poder del Rey sobre el parlamento; para ello contó con el apoyo del pueblo y del ejército.

8) Período que ha sido fuertemente criticado por la violencia de sus luchas de -- partidos y por su inestabilidad política, pero se ha visto la gran importancia que ha tenido para la formación de la tradición democrática de Suecia.

9) Gustavo III fue sobrino de Federico el Grande de Prusia e hijo de Federico I; reinó de 1771 a 1792.

Con motivo de la guerra ruso-turca de 1787, Gustavo III quiso intervenir contra Rusia, pero la intromisión de Dinamarca lo obligó a que volviera rápidamente a Suecia y que se firmase una tregua entre ambos países; todo ello bajo la presión de Inglaterra y Prusia. Gustavo III para asegurar su poder en el interior del país, presentó en 1789 la llamada Acta de Unión y de Seguridad, en la que establecía innovaciones constitucionales: El Consejo Real dejaba de existir; el Rey adquiriría plenos poderes sobre la administración del Estado y en el nombramiento de funcionarios; el Justitie Kansler volvió a ser un funcionario de confianza del Rey y del Consejo; sirvió como asesor y adquirió una posición semejante a la de un ministro de justicia; el parlamento perdió su facultad exclusiva de presentar iniciativas legislativas; de este modo se restablece formalmente el poder del Rey y comienza el período conocido con el nombre de "Autocracia Gustaviana"¹⁰

Esta reposición del poder real provocó una conspiración que acabó con la vida de Gustavo III. A su muerte su hijo Gustavo Adolfo IV¹¹ ascendió al trono.

En 1807, Napoleón y Alejandro I de Rusia suscribieron el "Tratado de Tilsit" por virtud del cual se acordó atacar a Suecia y presionar a Dinamarca para que hiciese lo mismo; por este motivo el ejército ruso invadió el territorio finés el cual se encontraba ocupado por los suecos.

10) Este período se extiende hasta 1809.

11) Gobierna Suecia de 1792 a 1809.

4.4. La Constitución sueca de 1809.

Los ordenamientos fundamentales de Suecia estaban conformados por la Constitución, el Acta de Sucesión, el Acta del Parlamento y el Acta de libertad de Prensa, los cuales se aprobaron en 1809, teniendo vigencia hasta 1974, aprobándose como instrumento de gobierno el Regeringsform.¹² Esta forma de gobierno se fundamentó en el equilibrio de poderes y se constituyó en una monarquía constitucional y hereditaria. El poder ejecutivo se encomendó al monarca a través del Consejo de Estado, cuyos miembros eran designados por el Rey, previa aprobación del parlamento. El poder legislativo residía en el Rey y en el Parlamento bicameral; se confirmó la atribución exclusiva de esta Asamblea para fijar los impuestos.

El poder judicial lo ejercían los tribunales, encabezados por las cortes supremas, las que deciden en última instancia y en nombre del Rey; subsistió la figura del Canciller de Justicia en su calidad de contralor de las oficinas y funcionarios públicos; se les consideró una autoridad independiente aunque al servicio del Rey o del Consejo.

Una innovación importante en dicho instrumento de Gobierno fue el Justitie Ombudsman en su artículo 96 expresa:

12) Constitución de Suecia, Información sobre Suecia, Suenka Institutet, Suecia, 1983.

"El parlamento debe en cada sesión ordinaria designar un jurisconsulto de probada ciencia y de especial integridad en calidad de mandatario del Parlamento encargado según las instrucciones que este le dará, de controlar la observancia de las leyes por los tribunales competentes, según las leyes, a aquellos que en el cumplimiento de sus funciones hayan cometido ilegalidades o negligencias por parcialidad a favor o cualquier otro motivo. Estará sujeto en todo caso, a las mismas responsabilidades y tendrá los mismos deberes que el Código de Procedimiento prescribe para los acusadores públicos."

Si algo caracteriza al Ombudsman surgido en 1809 -según Gil Robles y Gil Delgado- es su desconexión con el Rey y su dependencia del Riksdag, el cual le elige y ante quien debe rendir el informe de su actividad fiscalizadora de la administración de justicia.

El primer Ombudsman parlamentario, electo en 1810, había sido jefe del Comité Parlamentario que redactó las leyes constitucionales de 1809 y fue líder del Partido Constitucional que detentaba el poder; ésta es la única ocasión que un Ombudsman sueco es nombrado.¹³

Cuando comenzó a crecer la carga de trabajo del Justitie Ombudsman el parlamento aprobó la institución de otra dependencia homóloga, encargada de los asuntos militares. El Ombudsman militar fue designado en 1915 y tal división duró hasta 1968.

13) Lunvik, Ulf, Sweden Ombudsman, supre nota 24, pag.179.

II. Soporte doctrinario de la institución:

1. Concepto de Ombudsman.

Hay numerosos tratadistas que han abordado este tema con cierta superficialidad, y otros tantos que ofrecen una verdadera conceptualización. Derivado de lo anterior, tal concepto lo dividiremos en cuatro grupos:

- Autores que consideran al Ombudsman como funcionario cuya actividad principal es la de atender las quejas en contra de la administración pública.¹⁴

- Autores que enumeran las cualidades que deben exigirse a quien ocupe el cargo, las cuales deberán conservarse durante el desempeño de su labor.¹⁵

- Autores que enlistan los atributos de los Ombudsman, como institución.¹⁶

- 14) "El Ombudsman es un funcionario en jurisdicción nacional o regional, general o especializada, que tiene el encargo de cuidar a solicitud de los particulares que la acción de las autoridades sean legales y razonables, oportunas, justas y humanas. Carrillo Flores Antonio, "La Constitución, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Derechos Humanos. México. 1981. p.251.
- 15) "Un Ombudsman es un experto en Administración Pública, el cual debe ser independiente, imparcial y de rápido acceso, con la función de recibir e investigar quejas individuales de abusos burocráticos, sin embargo, no puede modificar resoluciones administrativas". Carrillo Flores Antonio. La Constitución. México, Porrúa, 1981. p.246.
- 16) Todos los Ombudsman son instrumentos de la legislatura pero funcionan independientemente de ella. Tienen acceso ilimitado a los documentos oficiales sobre materias sujetas a su competencia.

- Finalmente están aquellos estudiosos que al lograr una concepción más depurada, nos explican lo que es el Ombudsman, en dónde se regula, cuál es su finalidad, sus atributos esenciales y cuáles son los efectos de su implantación.¹⁷ En este sentido se ubica la definición adoptada por la International Bar Association (IBA).

" El Ombudsman es un cargo previsto por la Constitución o por acción de la legislatura o parlamento, que encabeza un funcionario público de alto nivel, el cual debe ser independiente y responsable ante la legislatura o el Parlamento, cuya labor consiste en recibir las quejas provenientes de personas agraviadas en contra de oficinas administrativas, funcionarios y empleados de la administración pública o bien que actúen por moción propia, y quien tiene poder para investigar, así como para recomendar correctivas y publicar informes".¹⁸

2. Características del Ombudsman.

Derivado de lo anterior, podemos establecer como notas características que distinguen a la institución del Ombudsman las siguientes:

- Independencia.
- Autonomía.
- Imparcialidad.
- Accesibilidad.
- Carácter NO vinculatorio de sus resoluciones auctoritas.
- Publicidad de la institución.
de su trabajo (informes).

17) Ombudsman es un funcionario designado por el órgano parlamentario, o por el Ejecutivo, que posee la función de recibir e investigar las reclamaciones de los gobernados realizadas por las autoridades administrativas; y con motivo de esta investigación pueden proponer sin efectos obligatorios, las soluciones que estimen más adecuadas. Fix Zamudio Héctor. "Ombudsman" Diccionario Jurídico Mexicano. México UNAM 1984, t.VI, p.307.

18) Bernard, Frank, "The Ombudsman revisited" May 1975. pag.50.

2.1. Independencia.

La característica fundamental del Ombudsman es su independencia, la cual se reflejará en la eficacia de sus resultados. Esta figura debe ser independiente de cualquiera de los poderes estatales (Ejecutivo, Judicial y Legislativo).

Lo relevante de la independencia del Ombudsman no es solamente el plasmarla en un ordenamiento sino que sea observada en la práctica.¹⁹

Independencia, por lo tanto, significa que el Ombudsman decide por sí mismo los problemas que investigará, las acciones que practicará y las resoluciones que emitirá. Esta independencia debe ser asegurada a través de las disposiciones jurídicas que regulen su nombramiento, inamovilidad, salario, personal y presupuesto.²⁰

2.2. Autonomía de Organización.

Los ordenamientos jurídicos otorgan formalmente amplias facultades discrecionales para organizar su oficina internamente, a fin de que ésta funcione lo más eficientemente posible. El presupuesto asignado a la oficina es fijado por el parlamento o la comisión de finanzas del mismo. El Ombudsman ha de presentar ante el Parlamento un informe anual sobre el Estado financiero que guarda su administración, en el que rinde cuentas sobre el presupuesto.

19) Rowat, Donald, supra nota 49 p.340.

20) Friedman, Karl, Canadian Ombudsman, cit. por Llambias, J.H. supra nota 24 p.33

2.3. Accesibilidad a Ombudsman.

2.3.1. Sistema de acceso.

Existen dos sistemas de acceso a los Ombudsman: el directo y el indirecto. Este último es utilizado por Gran Bretaña y Francia.

El acceso indirecto consiste en que la queja del agraviado debe ser transmitida al Ombudsman por un intermediario. En este sistema el quejoso no tiene contacto inmediato con el titular de la institución o con sus asistentes.

En estos países (Gran Bretaña y Francia) existen excepciones al sistema indirecto: cuando el Comisionado Parlamentario actúa en su papel de Comisionado para el servicio de salud acepta directamente las quejas del público; de igual forma acontece si el intermediario correspondiente no plantea la reclamación ante el Ombudsman. Este sistema es un obstáculo para el acceso a la institución, pues impide que se reciba el número adecuado de quejas. En cambio el sistema directo a Ombudsman cumple con el principio de justicia administrativa: el individuo debe ser parte en sus propios asuntos. Un propósito fundamental, con el que se debe cumplir con la creación del Ombudsman es su fácil acceso a cualquier interesado, a fin de que puedan solicitar sus servicios.²¹

21) Nebenshal, Isaac, "The Commissioner from complaints from the public". State of Israel, enero 1978, p.102.

2.3.2. Medios de acceso.

Generalmente las quejas se presentan por escrito al Ombudsman, ya sea que el agraviado las presente personalmente o por correspondencia. Sin embargo existe la posibilidad de presentar las quejas oralmente mediante presentación personal en la oficina del Ombudsman o por vía telefónica.

2.3.3. Obstáculos de acceso.

Los principales impedimentos de acceso al Ombudsman son:

- El requisito legal, existente en algunos países, consistente en agotar previamente los recursos existentes antes de acudir al Ombudsman.

- La limitación del ámbito de competencia del Ombudsman en razón del territorio, de la materia o del sujeto.

2.3.4. Accesibilidad del Ombudsman.

Al Ombudsman se le ha dotado de amplios poderes para solicitar todo tipo de información, a fin de facilitarles su labor.

El Ombudsman, por lo general, ha encontrado colaboración espontánea por parte de las autoridades. Esta cooperación se ve a menudo reforzada por la celebración de acuerdos de colaboración.²² Ahora bien, si cuando quienes se encuentren jurídicamente obligados a proporcionar información al Ombudsman, se la niegan, éste puede requerirla imperativamente, a través de los tribunales.²³

Sin embargo, el suministro de información al Ombudsman, queda condicionada, en algunos casos, por la obligación de guardar secreto, en asuntos relativos a la defensa nacional, seguridad del país, política internacional.

2.4. Las resoluciones del Ombudsman .

2.4.1. Carácter no vinculatorio de las resoluciones.

Una vez concluida su labor investigadora, el Ombudsman emite una resolución; ésta puede adoptar la forma de una sugerencia, advertencia, recordatorio, amonestación, crítica u opinión; pero la característica común a todas ellas es la carencia de potestad coercitiva directa; es decir, que dichas decisiones no son vinculatorias para los destinatarios y por lo tanto, no pueden modificar, ni mucho menos revocar una actuación proveniente de los funcionarios o empleados de la administración pública.²⁴

- 22) V.gr. El Comisario para las lenguas oficiales de Canadá celebró cerca de 150 acuerdos con organismos federales y provinciales. First Annual Report. 1971, p.7.
- 23) Os. Anduvar, "Los Ombudsmen de Noruega" "El Ombudsman de México" FCE, 1973, p.150.
- 24) Fairén Guillén, Victor. "Ombudsman" México. 1970.

Estas resoluciones poseen una amplia aceptación por las autoridades respectivas en virtud del respeto que se guarda al titular del cargo de Ombudsman y que tienen su base en sus conocimientos y en su autoridad moral. Sin embargo, a pesar de la carencia de efectos vinculatorios de sus resoluciones, no debe creerse que el Ombudsman se encuentra desprovisto de medios jurídicos para imponerlas de manera indirecta, cuando el destinatario no quiere aceptarlas; así por ejemplo en varios países, el Ombudsman disfruta de facultades para acusar penalmente a un funcionario, en caso de existir indicios delictivos;²⁵ asimismo, está en aptitud de interponer el juicio de amparo, o para denunciar ante las autoridades administrativas jerárquicamente superiores, cuando algún funcionario o empleado público ha cometido una infracción disciplinaria.

2.4.2. Clasificación de las resoluciones.

Opiniones y críticas: La opinión²⁶ es un instrumento que el Ombudsman utiliza para ejercer influencia sobre la autoridad respectiva, en virtud de su flexibilidad. Por ejemplo, disponen las instrucciones danesas: "En todos los casos el Ombudsman puede comunicar su opinión al interesado".

25) Treves, Giussepino "Ombudsman" Roma. 1970.

26) Opinión, concepto o parecer que se forma de una cosa cuestionable opinar (lat. opinio), discurrir sobre las razones, probabilidades o conjeturas. Dic. de la lengua, Madrid. 1970. 19a. p.944

Las opiniones del Ombudsman se consolidan cuando se acompañan de una crítica²⁷ debidamente fundada. Algunos autores consideran a la crítica como el instrumento más poderoso e independiente de la opinión. La crítica ha resultado ser de gran utilidad cuando las quejas se interponen contra el ejercicio de facultades discrecionales.

2.4.3. Recomendaciones.

El vocablo recomendación se emplea, para calificar las resoluciones emitidas por los Ombudsman. Sin embargo, el sentido asignado a dicho término varía de un país a otro, por ejemplo, si el Ombudsman danés, descubre que un ministro o exministro incurrió en responsabilidad civil o penal, presenta una recomendación al parlamento a que se inicie el proceso respectivo.

En Noruega, aún cuando la ley habla de "opiniones", en la práctica el Ombudsman emplea la voz "recomendación". La Ley del Ombudsman en Nueva Zelanda expresa: "La tarea principal del Ombudsman es la de investigar con motivo de una queja o por iniciativa propia cualquier decisión o recomendación".

27) Crítica: arte de juzgar la bondad, verdad y belleza de las cosas. Diccionario de la Lengua, Madrid. 19a. ed. 1970, pp. 380 y 944.

Otro tipo de recomendaciones que formulan los Ombudsman pueden tener carácter legislativo reglamentario, en este sentido se utiliza dicho término como sinónimo de sugerencia, V.gr. la sección 1 de las instituciones suecas manifiestan que "el Ombudsman debe actuar a fin de remediar los defectos de la legislación -si en el desarrollo de sus trabajos de supervisión halla razones para proponer reformas legislativas a medidas de carácter general, pueden presentar un informe sobre el tema al Riksdag (Parlamento) o al gobierno."

Recordatorios y advertencias : El tipo de resolución más frecuentemente emitida por el Ombudsman sueco es el recordatorio el cual tiene la misión de persuadir al funcionario a que rectifique algún caso inadecuadamente tratado por él.

2.5. **La auctoritas de los Ombudsmen.**

Las resoluciones del Ombudsman no se hallan investidas de imperio; sin embargo, gozan de gran prestigio, ello se debe a la auctoritas que los Ombudsman poseen.²⁸

28)"Auctoritas: autoridad, prestigio; es un poder moral y no legal. El término es usado con vista a personas quienes (dominan) imponen, dirigentes. "Berger, Adolf. Encyclopedic Dictionary of Roman Law, Philadelphia. 1953. -- vol.43, part.2. pp.368 y 55

La auctoritas consiste en la autoridad moral y social de quien ocupa el cargo. Así el éxito de la institución en cualquier ámbito depende de la persona nombrada.²⁹

El Ombudsman debe permanecer al margen de intereses políticos partidistas, de modo tal que al resolver los asuntos de su competencia, posea la imparcialidad requerida. El exacto cumplimiento de la auctoritas del Ombudsman acarrea el éxito de sus resultados y la observancia de ella descansa en el sistema y requisito de elección del titular del cargo, en las incompatibilidades del ejercicio y en las de destitución del mismo.

2.6. Publicidad de la institución.

La eficacia del Ombudsman se debe en gran medida a las campañas publicitarias sobre la forma en que funcionan sus oficinas y del tratamiento dado a las reclamaciones. Sin embargo, este aspecto de difusión en la práctica no ha dejado de ser un dilema para los titulares de la institución. Publicar o no, y cómo hacerlo, son temas de debate entre los Ombudsmen. La publicidad no solamente puede constituir un medio para incrementar el número de quejas que llegan a Ombudsman, sino también un modo de influir en su contenido. Los esfuerzos de publicidad deben ser planificados de modo que se cumplan plenamente con la labor social de la institución.

29) "Aquí vemos la clave del éxito del Ombudsman: no resuelve sobre el fondo de los asuntos que se le confían; se limita a hacer sugerencias, recomendaciones; sin embargo, éstas disfrutan de un prestigio enorme incluso por parte de los mismos tribunales". Fairén Guillén, Víctor.

Los servicios que presta la institución deben darse a conocer primeramente a los miembros más desprotegidos de la sociedad, ya que estas personas han asimilado como normal una deficiente administración.³⁰ El Ombudsman debe gozar de amplia libertad para escoger la forma de divulgación que considere adecuada, y decidir si se publica o no tal o cual información. Es deber del Ombudsman aprovechar toda oportunidad para promocionar la organización y funcionamiento de la institución que preside.

2.7. Difusión del trabajo del Ombudsman.

Con los informes anuales, la auctoritas de los Ombudsmen se refuerza. La mayoría de los ordenamientos jurídicos que regulan a la institución le obligan a presentar un informe anual de sus actividades.

Los informes anuales del Ombudsman son un arma de presión, en virtud de que los funcionarios públicos, ante la amenaza de verse desprestigiados en dicho informe, optan por tomar en consideración las resoluciones que la institución les remite. Este informe periódico, es también un medio por el cual los mismos funcionarios se percatan de los aciertos y errores de la creación, ejecución y aplicación del derecho.

30) Nebenzhal, Isaac. "The direct and indirect impact of the Ombudsman". USA. 1980.

III. Taxonomía del Ombudsman.

El Ombudsman ha sido establecido con éxito tanto en países de gran extensión territorial como en los pequeños; en los países de alto o bajo índice demográfico. El sistema económico tampoco ha sido obstáculo para implementar la institución, pues ésta existe en países desarrollados y en aquellos en vías de desarrollo. El Ombudsman NO es una institución propia de un régimen jurídico determinado, puesto que existen Ombudsman tanto en países del Common Law, como en los de origen romanista. Encontramos Ombudsman tanto en estados unitarios como en los federales; lo mismo en aquellos con regímenes civiles que con militares.

Ahora bien, la institución Ombudsman puede agruparse bajo los siguientes aspectos:

- 1) Por el órgano que los nombra:
 - 1.1. Parlamentario: Modelo escandinavo, en donde sólo interviene para su designación.
 - 1.2. Ejecutivo: El Ombudsman es designado por el Ejecutivo.
 - 1.3. Mixto: Contiene ambos matices.
- 2) Por el ámbito de competencia.
 - 2.1. Generales: Se ocupan de todo tipo de quejas.
 - 2.2. Especiales: Sólo reciben un tipo de quejas.

3) **Por su accesibilidad.**

3.1. **Directa:** El propio quejoso acude a la institución.

3.2. **Indirecta:** Para acudir a la institución, se requiere de un intermediario.

4) **Por la forma de las quejas.**

4.1. **Escritas:** Las quejas son recibidas por escrito en la oficina de la institución.

4.2. **Mixtas:** Se reciben tanto quejas por escrito como orales, o por vía telefónica. las cuales deben ser ratificadas por escrito.

5) **Por el tipo de acciones a ejercitar.**

5.1. **Administrativas:** Procesar única y exclusivamente a los servidores públicos.

5.2. **Otras:** Cuando los Ombudsman pueden iniciar y seguir procedimientos no sólo administrativos sino también civiles y penales.

6) **Por la forma de iniciar el procedimiento.**

6.1. **De oficio:** El Ombudsman disfruta de iniciativa propia para iniciar un procedimiento investigatorio.

6.2. **Por parte agraviada:** Algunos Ombudsmen en su actuación no pueden actuar sin la presentación de las reclamaciones por los afectados.

- 7) **Por el tipo de recursos con que cuenten los Ombudsmen para realizar sus labores de inspección.**
 - 7.1. **Propios:** Con instrumentos propios, tanto humanos como materiales.
 - 7.2. **Ajenos:** Cuando sólo cuentan con auxiliares eventuales o con equipo compartido.

- 8) **Por su situación jurídica.**
 - 8.1. **Causijudicial:** Si gozan de un status equiparable a los funcionarios del poder judicial.
 - 8.2. **Causejecutiva:** Cuando gozan de una situación jurídica equivalente a la de los funcionarios del Poder Ejecutivo.

IV. Panorámica de algunos aspectos normativos del Ombudsman Sueco.

1. Nombramiento del Ombudsman.³¹

Para ejercer como Ombudsman en Suecia, es necesario ser una persona de reconocidos conocimientos jurídicos y de extraordinaria honradez y honorabilidad, puesto que su tarea principal consiste en supervisar la observancia de las leyes y reglamentos por todos los funcionarios y jueces. La ley del parlamento sueco dispone que desde el inicio del período parlamentario se integran dieciseis comisiones, la más importante es la "Comisión de Constitución". Esta comisión abarca áreas trascendentales como son: las de administración, finanzas, partidos políticos, libertad de expresión, etc.

La Comisión de constitución dentro de los diez días siguientes a su formación elige a seis miembros que conformarán la "Delegación para el Ombudsman parlamentario"³².

31) Para ser candidatos a cargo de Ombudsman se solicitan dos requisitos: -- que se tengan conocimientos jurídicos y se trate de una persona de absoluta honradez e integridad moral. V. Aalto, Jorma, The Parliamentary Ombudsman in Suecia. Stocolmo, 1976. p.5.

32) Art. 8. 10.1 Ley del Riksdag.

Por su parte los partidos políticos integran un órgano de carácter consultivo denominado "Conferencia de Representantes"³³. La Delegación del Ombudsman prepara todo el proceso electoral del titular de la institución así como la de los suplentes. La Conferencia de Representantes, en este trabajo preparatorio, desempeña el papel de mero órgano consultivo.³⁴ Finalmente será en el pleno del parlamento donde se designen a los cuatro Ombudsmen.³⁵

2. Causas de incompatibilidad.

La ley sueca es determinante al declarar que durante el desempeño de sus funciones el Ombudsman no puede ocupar ningún otro puesto.

3. Duración en el cargo.

El período de ejercicio del Ombudsman sueco es de cuatro años, mientras que el parlamento es renovado cada tres. Esta discrepancia acentúa la independencia del Ombudsman.

4. Organización de la Oficina.

4.1. Colegiabilidad del órgano.

En sus inicios este órgano fue unipersonal, pero debido al incremento de la invertención administrativa, fue necesario nombrar

33) Este rasgo tiene como fin hacer más participativa la elección del Ombudsman. La Conferencia de Representantes la integran: El Presidente del Parlamento; el Diputado presidente, un representante de cada partido político; los presidentes de las comisiones y el vicepresidente de la oficina de administración del Parlamento. (Cap. I art.7 de la Ley de Riksdag).

34) Cap. 8 art. 8.10.2 Ley del Parlamento.

35) Cap. 8 art. 10 de la Ley del Parlamento.

un segundo Ombudsman, que controlará la administración militar e investigará todas las quejas presentadas por los soldados, en relación a su servicio en el ejército y a las posibles trasgresiones en sus derechos individuales durante su permanencia en la milicia. En 1968 las funciones del Ombudsman abarcaban tres campos de acción; al frente de los cuales se encargó a un distinto Ombudsman.

La nueva Constitución Sueca (creada en 1974) establece el nombramiento de cuatro Ombudsmen, uno de los cuales será designado jefe administrativo.

La oficina del Ombudsman parlamentario es el lugar común en el que los cuatro Ombudsmen despachan la división por áreas consistentes en:

- Una de ellas está dedicada a los problemas de acceso por parte del público a documentos oficiales;
- El segundo Ombudsman es el encargado de supervisar cualquier aspecto de seguridad social e impuestos;
- Otro se ocupa de asuntos relacionados con la policía, prisiones, tribunales de justicia y ejecución de sentencias.

- Finalmente, el cuarto Ombudsman trabaja en el campo de la milicia y en la administración civil no controlados por los anteriores Ombudsmen. La calidad de jefe administrativo, la otorga el parlamento a uno de los Ombudsmen; el cual debe despachar lo concerniente a la orientación general de las actividades (Secc. 12-14 de la Ley de Institución para los Ombudsmen) para realizar los nombramientos del personal de la oficina (Secc.27 de la L.I.O.);³⁶ de igual manera está facultado para autorizar al secretario de la oficina, para que realice una inspección; así como para autorizarlo a tomar decisiones administrativas; (pero nunca las referentes al nombramiento del personal)³⁷.

El Secretario de la oficina del Ombudsman parlamentario es el responsable administrativo de la oficina y tiene como función la de supervisar que los Ombudsmen reciban la asistencia necesaria (Secc. 13.L.I.O.).

En caso de que el Ombudsman o Jefe administrativo, se encuentre temporalmente indispuesto para desempeñar su encargo, le suplirá el Ombudsman que cuente con mayor antigüedad, se le dará preferencia al de mayor edad (Secc. 16 L.I.O.)

36) "La libertad de que goza el Ombudsman para nombrar a los integrantes de su oficina, enfatiza su independencia". Alvarez Venegas, Sonia. "Origen y Devenir del Ombudsman. UNAM. 1988.

37) Secc. 15 L.I.O.

Cuando alguno de los Ombudsmen se vea impedido por un largo -- período para desempeñar su encargo, el parlamento podrá nombrar a un Ombudsman que le supla, hasta que el otro se encuentre en condiciones. Si el Ombudsman fallece en el período de su ejercicio, el Parlamento nombrará a otro, para un nuevo período de cuatro años. (pfo. IV, art. 10, cap.8 Ley de Instrucciones del Riksdag). La remuneración económica que debe recibir el Ombudsman en Suecia, será fijada por el Tribunal Supremo.

5. Competencia del Ombudsman.

En Suecia se establece que la función primordial de los Ombudsmen consiste en supervisar la observancia de las leyes y demás disposiciones por los servidores públicos, a fin de que todos ellos cumplan cabalmente con sus obligaciones. Como misión especial, el Ombudsman se encargará de cerciorarse que los tribunales cumplan con la ley del instrumento de Gobierno, es decir, queda a custodia del Ombudsman el cumplimiento de la objetividad, la imparcialidad e invulnerabilidad de los derechos fundamentales y las libertades de los ciudadanos en los tribunales. (Secc. 3, L.I.O.).

6. Procedimiento de los Ombudsmen.

6.1. Legitimación procedimental.

No es menester que se pruebe la existencia de un interés particular y directo por parte del quejoso. Conforme a las "instrucciones", -

basta que el quejoso indique su nombre y domicilio; de tal suerte que los Ombudsmen suecos reciben quejas provenientes de todos los sectores sociales, existiendo la posibilidad de que al recibir la queja, el Ombudsman deba expedir un certificado de constancia de haber recibido la queja.

6.2. Término preclusivo para presentar la queja ante el Ombudsman.

En Suecia, el Ombudsman puede investigar hechos que se efectuaron hasta dos años antes de la presentación de la queja, salvo que se considere el caso como de interés público. (Secc. 20 de la Ley de Instrucciones).

6.3. Actuación ex Officio:

La carencia de interés personal y directo, así como la expiración del plazo para presentar las quejas, son problemas que pueden resolverse mediante la actuación ex officio de los Ombudsmen; siempre que dicha autorización se consigne expresamente por la legislación.

En todos los países que siguen el modelo clásico, el Ombudsman tiene la facultad de actuar por iniciativa propia, v.gr. en la ley de instrucciones de Suecia "El Ombudsman ejercita su supervisión examinando las quejas formuladas por el público... y realizando inspecciones y otras investigaciones que estime necesarias". Conforme a la misma ley, el Ombudsman puede incluso promover procesos judiciales.

6.4. La forma de la queja.

La mayoría de los ordenamientos jurídicos, establecen que las quejas sean presentadas por escrito; éste habrá de contener: nombre del quejoso, domicilio, firma, motivación de la queja, es decir, el acto reclamado y la fecha de los hechos.

6.5. Contenido de la queja.

La exposición por parte del reclamante de los hechos motivo de la queja, es trascendental, puesto que en ella se basará el Ombudsman para determinar su admisión o rechazo.

Los reclamos pueden versar sobre varias materias, desde el simple requerimiento de un servicio público, hasta lesiones a los derechos de los ciudadanos causados por servidores públicos, sin faltar las alegaciones de ineficiencia que incluyen demoras injustificadas, registros, equívocos, extravío de documentos, etc. Son frecuentes también las reclamaciones por corrupción, las cuales comprenden abusos de autoridad, discriminación, arrogancia y otras injusticias.

6.6. Valoración de la queja.

La valoración de la queja es realizada libremente por el Ombudsman³⁸ quien si considera que es injustificada, la rechaza a través de una resolución fundada, a no ser que se trate de una queja absurda.

38) El acceso indirecto influye desfavorablemente a este aspecto, puesto que en realidad se observa un sistema de doble calificación, primeramente será el intermediario quien decide si envía o no la queja al Ombudsman y después la calificación de éste último para aceptar o rechazar la reclamación.

6.7. El curso del procedimiento.

Una vez que la queja ha sido admitida, es registrada siendo turnada a alguno de los Ombudsmen, el cual notificará al servidor público en contra del cual se presente la queja, exhortándolo a exponer sus razones al respecto para dar cumplimiento al principio audituk et alteral paks.

Si el Ombudsman considera válidas las razones expuestas por el demandado, informará al promovente; si por el contrario, éste no está convencido, aduce nuevos argumentos o se opone a la versión oficial, el Ombudsman continuará la investigación.

El Ombudsman tiene a su disposición, para realizar la investigación, los medios más amplios y variados, destacando:

- Las inspecciones: Las cuales se realizan de dos maneras: son generales cuando se efectúan periódica o continuamente; y especiales si son diligencias probatorias.³⁹

Las inspecciones comprenden la revisión de procedimientos administrativos; el tratamiento de internos en instituciones de salud y reclusorios penales; visitas a oficinas administrativas, etc. Las inspecciones proporcionan al Ombudsman una visión de las condiciones en que trabaja el

39) La diferencia entre ambas, es que cuando se trata de inspecciones generales, no se conocen ningún tipo de hechos que pudieran motivar una investigación más profunda en algún aspecto. Cuando se trata de la inspección como diligencia probatoria, se tienen indicios o sospechas de anomalías en alguno de los aspectos de la oficina en cuestión.

organismo u oficina. Además de constituir un vínculo de comunicación entre los servidores públicos y el Ombudsman.⁴⁰

- Los interrogatorios: El Ombudsman tiene la facultad de interrogar a cualquier sujeto que se encuentre dentro de su ámbito competencial, cuando lo considere necesario.

- Los testigos: Cuando el Ombudsman inicia investigaciones motu proprio, se allega noticias emanadas de los medios de comunicación y otorga a sus autores la calidad de testigos. En cambio cuando se trata de asuntos donde hay un quejoso, el Ombudsman puede servirse de las pruebas testimoniales ofrecidas por las partes, pero no siempre puede exigir las.⁴¹

- Los documentos públicos. El Ombudsman goza de la facultad de consultar documentos públicos, con la condición de que los maneje con discreción.

- Los peritos. Las pruebas periciales se desahogan cuando el caso así lo exige, por ejemplo si el Ombudsman recibe una queja de un recluso, es posible que realice una inspección en compañía de

40) "Excepto en el caso de las prisiones, las inspecciones no producen mucha información sobre abusos concretos. Sin embargo, su utilidad se enfatiza para dar una visión panorámica de las labores de la oficina inspeccionada". Hayden, "The Ombudsman in Finland: Beukeley, University Press, 1973, p.85.

41) Ha sido muy discutida la posibilidad de otorgar al Ombudsman la facultad de imponer la obligación de comparecer. Consideramos que no debe tener tal poder, puesto que su fuerza no es la coerción, sino la persuasión.

un perito penitenciario. La intervención de estos especialistas es de gran utilidad en aquellos lugares en donde no se exige ser jurista para desempeñar el cargo de Ombudsman.

Una vez concluidas las investigaciones y adoptada una decisión definitiva, el Ombudsman enviará una comunicación a las partes en la cual se explican las investigaciones realizadas y las razones en las que se apoya la determinación.

Si alguna de las partes se encuentra insatisfecha con la resolución del Ombudsman, NO cuenta con ningún medio para impugnarla, puesto que por no ser obligatoria no admite recurso alguno.⁴²

6.8. Costos procedimentales.

Si bien es cierto que el Ombudsman nace en numerosos países con la idea de proteger a sectores sociales económicamente débiles, por lo que sus servicios son gratuitos o se exigen cuotas reducidas, sin embargo, la tramitación de una instancia ante Ombudsman implica ocasionalmente realizar gastos cuantiosos de acuerdo a la

42) "Aunque si el Ombudsman lo cree oportuno puede reconsiderar y modificar la resolución. Además, el funcionario inconforme puede solicitar al Ombudsman que le acuse judicialmente para defenderse. En Suecia, existe la posibilidad de quejarse contra el Ombudsman ante el órgano que califica su trabajo". Fairén Guillén, Víctor.

complejidad del asunto. Estos gastos son efectuados con motivo de la presentación de pruebas, cuando se acude a especialistas o se solicita la expedición de documentos, etc.

7. La responsabilidad del Ombudsman.

En las leyes orgánicas de los diversos Ombudsmen, poco o nada dice respecto a la responsabilidad de este órgano. Su regulación debe encontrarse en los ordenamientos que sobre la materia de responsabilidad existen en cada país. Si así no fuere, su responsabilidad debe ser equiparable a la responsabilidad judicial.⁴³

43) Fix Zamudio, Héctor. "Responsabilidad Judicial", Diccionario Jurídico Mexicano, Mex. UNAM. 1986, t.VII.

V. El Ombudsman en los países en vías de desarrollo.

1. Introducción.

Los esquemas de Ombudsman de los países en desarrollo han mostrado tendencias comunes:

- La principal motivación para introducir esta institución ha sido la tutela de los derechos humanos, sobre todo aquellos de carácter colectivo, más no la defensa de los gobernados frente a la administración pública.

- La preponderancia del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes estatales que caracteriza a los países menos industrializados, provoca que las relaciones interinstitucionales entre el primero y el Ombudsman se manifiesten en forma diferente de como acontece en los países desarrollados.

- Dado el bajo nivel de cultura de la población en los países con incipiente industria es normal que el Ombudsman asuma la función de pedagogo de tal forma que instruya a la población sobre los derechos que tiene frente a la administración.

- Los problemas que resuelve el Ombudsman en los países en desarrollo son poco frecuentes en las democracias liberales; v.gr. la corrupción, conflictos de todo tipo de discriminación, abusos de autoridad.

- La burocracia de los países menos industrializados, ante la cual se enfrenta el Ombudsman, es menos eficiente que en la de las democracias liberales.

Sonia Venegas Alvarez, tomando como base lo anterior, clasifica a los Ombudsman de los países en vías de desarrollo de la siguiente forma:

- 1.1. **Ombudsmen de países miembros de la Commonwealth, cuyos modelos de inspiración fueron Nueva Zelanda y Dinamarca.**
 - 1.2. **Ombudsmen de países latinoamericanos.**
 - 1.3. **El Ombudsman de Puerto Rico.**
2. **El Ombudsman en países en vías de desarrollo, miembros de la Commonwealth.**
 - 2.1. **La India.**

El primer antecedente al Ombudsman se ubica en una conferencia patrocinada por el Instituto del Derecho Hindú. En ella se señala la necesidad de crear un foro institucionalizado para la reparación de agravios ocasionados a los ciudadanos, por corrupción e inadecuada administración. El mismo año, el gobernador de la India creó un Comité para la Prevención de la Corrupción. En 1964, el Comité para la Prevención de la Corrupción sugirió la instauración de una Comisión Central de Vigilancia cuya titularidad fuese unipersonal, renovable sexenalmente, que gozara de independencia y de atribuciones análogas a las del Ombudsman neozelandés.

El gobierno accedió a crear la Comisión Central de Vigilancia, pero rechazó que ésta fuese independiente, así como la similitud que tuviere con el Ombudsman de Nueva Zelanda. Hasta 1966 la Comisión de Reformas Administrativas recomendó erigir un cuerpo de quejas independiente, proponiendo el establecimiento de dos autoridades: Lokpal (que se ocuparía de las quejas contra actos administrativos de los ministros del Gobierno Central); y Lokayutka (la cual atendería las reclamaciones en contra de los actos administrativos de otros funcionarios. Ambas autoridades (Lokpal y Lokayutka) deberían poseer independencia, imparcialidad, procedimientos informales y sumarios; rango jerárquico equiparable a los altos funcionarios del Poder Judicial y fácil acceso a la información pública . El Lokpal sería nombrado por el Presidente, escuchando las opiniones de su primer Ministro así como la del Presidente de la Suprema Corte de Justicia y del líder de la oposición.

El nombramiento de los Lokayutkas estaría a cargo del Presidente previa consulta con el Lokpal.

La competencia de estos funcionarios cubriría toda la gama de servidores públicos. El Lokpal no podía resolver sobre los siguientes asuntos:

- La acción ejecutada en un asunto que un ministro certifique que afecta las relaciones o negociaciones entre el gobierno de la India y cualquier gobierno extranjero.

- La acción ejecutada conforme a la ley de extradición de 1962 o la ley de extranjeros de 1946.

- La acción ejecutada en ejercicio de una facultad relacionada con la determinación de si un asunto debe ser conocido por el tribunal.

- La acción ejecutada para fines de investigación, de crímenes o protección de la seguridad del Estado.

Tanto el Lokpal como los Lokayuktas desempeñarían su cargo por un período de cinco años, con la posibilidad de reelección. Estos funcionarios no podrán ejercer actividades remuneradas mientras permanecieran en sus puestos. El proyecto señala que estos organismos pueden iniciar sus investigaciones tanto a petición de parte como por iniciativa propia. El Procedimiento se inicia con el estudio de la admisión de la queja, si se considera justificada y dentro de la competencia, se le dará curso, en caso contrario, será rechazada.

Posteriormente, la reclamación se pone en conocimiento del funcionario interesado, se abre el diálogo y en caso necesario otro tipo de diligencias como pueden ser la inspección de inmuebles, documentos, testigos, etc.; finalmente el Ombudsman emite una resolución. La investigación del Lokpal será privada. No se publicará nada relativo a las investigaciones, ni se le obligará a que lo publique, hasta que haya concluido la averiguación y se hayan comunicado los resultados al quejoso. El Lokpal deberá informar anualmente a la legislatura acerca de sus actividades desempeñadas.

Este esquema propuesto por la Comisión de Reformas Administrativas fue presentado por el gobierno en 1968. Se aprobó por el Parlamento (Lok Sabha). La carencia de información es indicio de que el Ombudsman ha encontrado serias dificultades para desempeñar sus labores, tales como la insuficiencia de recursos humanos y materiales, la falta de cooperación por parte de los servidores públicos, la inmunidad de los elementos de policía y en la ejecución de contratos públicos, además de requerir el quejoso el agotamiento de otros recursos legales antes de rendir al Ombudsman.

2.2. Jamaica.⁴⁴

En 1966 Audley Thompson, propuso al gobierno la creación de un Ombudsman al estilo escandinavo, a fin de que investigara las quejas de los individuos en contra de la administración pública. En 1977, el Gobierno hizo del conocimiento público su propósito de establecer un Ombudsman, el cual fue designado en mayo de ese mismo año.

44) Jamaica. Isla de las Antillas Mayores al sur de Cuba, 1425 km². 250,000 habitantes. Capital, Kingston. Descubierta por Colón en 1494 y bautizada San tiago. La isla fue ocupada por los ingleses en 1665. República independiente desde 1962. Miembro de la Commonwealth.

E. George Green, fue nombrado titular del cargo; se dirigió a Escandinavia y Gran Bretaña para comprobar las relaciones análogas con la institución del Ombudsman. En 1978 entra en vigor la ley correspondiente, la cual crea un modelo clásico de Ombudsman con las características de la definición de Ombudsman proporcionada por la International Bar Association.

El Ombudsman jamaicano es libre e independiente para conducir sus investigaciones. Se incluyen en su competencia a las oficinas de policía y empresas públicas; quedan excluidas las fuerzas armadas y el Poder Judicial. Conforme a esta ley pueden interponer reclamaciones sólo los individuos directamente afectados; las quejas se presentarán por escrito.

2.3. **Mauricio.**⁴⁵

El Ombudsman fue instituido en la Constitución de 1967, y conservado en la de 1968. La reglamentación respectiva fue promulgada y puesta en vigor en 1969.

Las oficinas del Ombudsman estuvieron instaladas en el edificio de la Asamblea Legislativa y trasladados posteriormente al Banco de Baroda en Port Louis.

45) Mauricio. Isla del Océano Indico, al Este de Madagascar; 1865 km², 1'000,000 de habitantes. Capital: Port Louis. Estado Independiente y miembro de la Commonwealth.

El Juez Gunnar L., fue nombrado primer Ombudsman el 2 de marzo de 1970.

El Ombudsman es nombrado por el Gobernador General, previa consulta con el primer ministro y los líderes camerales de los partidos de oposición. La permanencia en el cargo es de cuatro años, con posibilidad de reelección.

El Ombudsman de Mauricio sólo puede ser removido por moción del Gobernador General, para el cual habrá de constituirse un tribunal especial .

El Ombudsman de esta Isla goza de entera independencia y autonomía funcional.

El acceso al Ombudsman de Mauricio es indirecto para el público.

2.3. **Nigeria.**⁴⁶

El Ombudsman nigeriano nace en 1975 bajo el régimen militar con la denominación de Comisión para las Quejas del Público.

46) Nigeria. Estado de la Commonwealth, en Africa Occidental, independientes desde 1960. La República fue proclamada en 1963.

El sistema de Ombudsman en Nigeria está constituido por comisiones. Su asiento se sitúa en la capital federal. Los titulares son nombrados por el Presidente por un período de tres años. El sistema del Ombudsman se encuentra bajo la supervisión del vicepresidente de la República.

La sede nacional está integrada por el Jefe comisionado, asistido por consejeros administrativos; peritos; grupo de apoyo para la oficina y; consejeros auxiliares.

La función del jefe comisionado consiste en coordinar las actividades de sus diecinueve colegas, para lo cual celebra una Asamblea anual con todos los comisionados y efectúa visitas periódicas a las oficinas de los comisionados estatales.

Para conducir sus investigaciones, los comisionados tienen la facultad del libre acceso a la información, visitas e inspecciones; poder de convocar a cualquier persona que esté en posibilidad de atestiguar, etc.

Al concluir sus investigaciones, el Ombudsman envía por escrito su resolución, tanto a quejoso como al funcionario interesado.

Los comisionados presentan un reporte anual de actividades.

3. El Ombudsman en Latinoamérica.

3.1. Colombia.

En Colombia, se ha manifestado un interés en establecer al Ombudsman o instituciones similares.⁴⁷

La primera sugerencia de crear un órgano independiente de los tres poderes estatales, con la misión de proteger a las minorías y velar por el debido respeto a los derechos individuales, fue expresada en 1855 por Sergio Arboleda, en su proyecto de Constitución para los Estados Unidos de Colombia.

Este documento preveía implantar un poder estatal especial, el poder cooperativo. Tratábase de un órgano independiente del Ejecutivo y de los otros poderes, con la función primordial de tutelar los derechos individuales y políticos.

En 1964, Augusto Espinosa Valderrama planteó la necesidad de incluir en la Constitución un Ombudsman, bajo la denominación de Procurador del Congreso para la Administración, con el afán de supervisar el cumplimiento de las reglas administrativas además de proteger al ciudadano en sus derechos frente a la administración.

47) Restrepo Piedrahita, Carlos. "La idea del Ombudsman en Colombia", en Ramírez, Manuel, "El Control Parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas", Madrid, Ed.Labor. 1978, pp.434-458.

En 1970, Misael Pastrana Borrego expidió un decreto por medio del cual estableció un servicio de información administrativa, con objeto de tramitar ante los funcionarios responsables las iniciativas, sugerencias y reclamaciones que presentaran los particulares. Más tarde se creó la Comisión de Quejas y Reclamos adscrita a la Presidencia de la República.

El Doctor Alfonso López Michelsen, manifestó su inquietud por desarrollar la idea de un Ombudsman en Colombia, desafortunadamente el proyecto de ley no despertó mayor interés.

Por su parte, el senador Diego Uribe Vargas propuso el establecimiento de un defensor de los Derechos Humanos, con los caracteres que posee el Ombudsman clásico.

En 1977, Salazar Ramírez modifica su proyecto sugiriendo la implantación de la Veeduría del Poder Público, es decir, otro Ombudsman, pero de carácter colegiado. Por su parte, Uribe Venegas, en la legislatura de 1977, insitió en su proyecto para crear el defensor de los derechos humanos.

En suma, con lo anterior se demuestra el interés doctrinal y legislativo por implantar un Ombudsman en Colombia, pero sin embargo, estas ideas no han sido puestas en práctica.

3.2. Uruguay.

Los integrantes del Partido Colorado⁴⁸ han tratado de impulsar la implantación del Ombudsman en el Uruguay, mediante la inclusión de dicha institución en el Programa de Principios del mismo partido y con iniciativas de ley presentadas por dos de sus miembros. El programa elaborado por el Partido Colorado proponía las siguientes características para el Ombudsman:

- Ser designado por el Parlamento.
- Deberá ser una persona con conocimientos jurídicos y de reconocida solvencia moral.
- Su principal objetivo será controlar y custodiar el adecuado funcionamiento administrativo.
- Podrá actuar tanto de oficio como a petición de parte.
- Sus actuaciones serán informales y sumarias.
- Podrá formular advertencias, recordatorios, admoniciones o sugerencias, pero nunca podrá anular, revocar o modificar los actos administrativos.
- Deberá rendir un informe anual de sus actividades y excepcionalmente, presentará informes extraordinarios⁴⁹. El primer proyecto de ley fue formulado por Raumar Jude, en el cual se sugería una Defensoría del Pueblo como organismo delegado del Poder Legislativo, con autonomía técnica.

48) Atorresi, supra nota 129, p.280.

49) Diario El Día, Montevideo, Uruguay, 15 junio 1985.

La Defensoría del Pueblo estaba bajo la dirección de un órgano unipersonal denominado Defensor del Pueblo. Para ser Defensor del Pueblo conforme a este proyecto, se requería:

- Ser ciudadano uruguayo.
- Ser doctor en Derecho y Ciencias Sociales.⁵⁰
- Edad mínima de 40 años.
- Haber ejercido cargos en cualquiera de los tres poderes estatales.
- Tener conocimientos en Derecho Público.

Se fijaba un lapso de cinco años para desempeñar el cargo de Defensor del Pueblo, con posibilidad de reelegirse por una vez más. El cargo de defensor del pueblo era incompatible con el desempeño de cualquier otra actividad pública o privada.

El Defensor del Pueblo al admitir la reclamación promovía la investigación; dando parte al servidor público en cuestión, el cual debía de contestar en un término de quince días. (tal plazo será aplicado cuando concurren circunstancias que así lo aconsejen a juicio del defensor del pueblo). Si la posición del funcionario era considerada

50) Es la primera vez que en un proyecto de esta naturaleza se requiere este grado académico.

por el Defensor del Pueblo como justificada y razonable, emitía su resolución. En caso contrario, proseguía la indagación a través de los instrumentos típicos. El Defensor del Pueblo al concluir sus investigaciones daba a conocer a los interesados su resolución por escrito, la cual no podía modificar, substituir o dejar sin efecto las decisiones administrativas.

La Defensoría del Pueblo estaba obligada a informar anualmente a las Cámaras sobre sus labores realizadas y las cuales se publicarían en el Diario Oficial.

3.3. Guatemala.

En Guatemala existen dos antecedentes respecto a la implantación del Ombudsman. El primero tuvo lugar en 1984 cuando se llevaron a cabo las jornadas constitucionales. Balsells Tojo presentó una ponencia la cual recomendaba la instauración de un Procurador de los Derechos Humanos con propósitos preventivos y de resarcimiento.

El segundo intento fue realizado por Jorge Mario García Laguardia, mediante su obra "Constitución y Orden Democrático". García Laguardia sugirió la creación de una nueva Constitución en la cual se incluyera a un Defensor del Ciudadano con un doble propósito: custodiar el funcionamiento de la administración pública de tal forma que complemente a los demás mecanismos de control y;

asumir un papel de tutor de los derechos humanos.⁵¹

El Defensor del Ciudadano sería un delegado del Congreso pero con autonomía.

Actualmente la Constitución guatemalteca consagró la figura del Procurador de los Derechos Humanos⁵², encontrándose tres proyectos de ley a discusión sobre la materia.

3.4. Puerto Rico.

La Cámara de Representantes de Puerto Rico aprobó la resolución número 200, en la cual se facultaba al Presidente de la Cámara para que encomendara a una comisión la realización de estudios sobre la conveniencia de establecer un Ombudsman en Puerto Rico. El jefe cameral asignó dicho cometido a la Comisión de Derechos Civiles.

Esta Comisión alentó la creación de un Ombudsman o institución similar, no sin antes haber puesto de relieve objeciones a dicha implantación.

51) García Laguardia, Jorge Mario. "Constitución y Orden Democrático". Guatemala. Universidad de San Carlos, 1984, pp.191-196.

52) La Constitución guatemalteca en su artículo 273 dice: "El Congreso de la República designará una Comisión de Derechos Humanos formado por un diputado por cada partido político. Esta comisión propondrá tres candidatos para la elección de un Procurador, que deberá reunir las cualidades de los Magistrados de la Corte. La Ley regulará las atribuciones de la comisión y del Procurador de los Derechos Humanos a que se refiere este artículo".

La Comisión de Derechos Civiles presentó el proyecto de ley en el que se proveía de un Ombudsman que sería nombrado por el Poder Legislativo.

El Período mayoritario de la Cámara de Representantes dio a conocer un nuevo bosquejo legislativo. En él se sugirió un Ombudsman nombrado por el Ejecutivo.

El Ombudsman carece de poder para investigar reclamaciones referentes a los Poderes Legislativo y Judicial, así como al Registro de Propiedad, se excluyen también las oficinas federales del gobierno norteamericano, el gobierno municipal y las compañías privadas.

El Ombudsman no dará curso a una reclamación cuando:

- Si el quejoso cuenta con un recurso adecuado para reparar el error, injusticia u ofensa.
- Si se encuentra fuera de su competencia.
- Si la queja se presenta seis meses después del acto lesivo.
- Si el quejoso no demuestra un interés directo y personal.
- Si la reclamación es frívola o de mala fe.

Actualmente la oficina está organizada en dos secciones y tres divisiones, a saber:

Sección de planes, estudios y proyectos especiales.- Se encarga de conducir las investigaciones ex officio del Ombudsman.

Sección de Instrucciones correccionales.- Financiado por fondos federales norteamericanos, tramita todas las reclamaciones administrativas.

División Administrativa.- El Ombudsman ejerce policía pública con vistas a la protección de los derechos humanos.

División Jurídica.- Presta asistencia legal al público y a la oficina misma.

División de Investigaciones y quejas.- Es la división responsable de procesar las reclamaciones, entrevistas, cuestionarios.

VI. El Ombudsman en México.

1. Introducción.

El crecimiento del Estado, ha provocado en muchos países la creación de instrumentos nuevos para la defensa y protección de los derechos del hombre a través de sus múltiples variantes.

En el caso particular de México, es evidente que han sido insuficientes. Los instrumentos jurídicos de protección de los administrados que existen, resultan prolongados y demasiado complicados para el ciudadano.

Las necesidades sociales y económicas a las nuevas demandas de justicia hacen indispensable la creación de nuevos instrumentos de control jurídico del reciente desbordamiento de la actividad administrativa para una mejor y más rápida y eficaz de los derechos del individuo frente al Poder Público.

En México, por la figura del Ombudsman como instrumento fiscalizador de la administración pública en beneficio de los gobernados, ha comenzado a despertar la atención de los juristas.⁵³ Se han dado los primeros pasos con la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor en 1975 para promover y proteger los derechos de la

53) "Reflexiones comparativas sobre el Ombudsman". Memoria de el Colegio Nacional. 1979. México. pp. 99-149.

población consumidora y el establecimiento de instituciones tomadas del modelo escandinavo a nivel local, en entidades como Colima, Nuevo León, Oaxaca, Guerrero, Aguascalientes, Baja California y Veracruz, así como la creación de la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal. Sin embargo, la aplicación de figuras que poseen las características del Ombudsman no sólo ha sido posible a nivel local, sino también a nivel nacional ya que existe con rango constitucional, la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

2. Procuraduría Federal del Consumidor.

El problema del derecho del consumo tiene ámbito de aplicación que rebasa los marcos jurídicos nacionales; las relaciones de consumo son en un gran porcentaje fenómenos económicos nacionales.⁵⁴ A partir del 5 de febrero de 1976, fecha en que se promulga la Ley Federal de Protección al Consumidor, se hace posible la vigencia de los derechos del consumidor que recoge la Organización Internacional de Uniones de Consumidores, consistente en: Seguridad, información, elección, audiencia, reclamación, educación; regulándolas en un texto y creando mecanismos administrativos idóneos para impartir justicia, capacitar, organizar y orientar a los ciudadanos en su carácter de consumidores.⁵⁵

54) Valdés, Diego. "Proyecto para garantizar el acceso a la Justicia". México, UNAM, 1988, pp. 2489-2497.

55) Lares, Víctor Hugo. "El consumidor y un marco periódico". Alegatos No. 1. Sep. a Dic. 1985. UNAM. México, pp.42-44.

La ley establece como irrenunciable y de orden público los derechos que confiere y contempla fenómenos significativos en la problemática que genera el consumo, como publicidad, las operaciones de crédito, prestación de servicios, ventas a domicilio, la dignidad en el trato y la responsabilidad en que incurren los sujetos que lo consultan.

Sólo era posible hacer viable en la práctica los postulados de la ley con la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor, como órgano de ejecución y del Instituto Nacional del Consumidor como difusor de sus postulados.

La Procuraduría Federal del Consumidor, es un organismos descentralizado, con funciones de autoridad, personalidad jurídica y patrimonio propios, que tienen como objetivos defender los derechos, la dignidad y el patrimonio de los ciudadanos. Dentro de las atribuciones que expresamente le confiere la ley se encuentran: la de representar individual y colectivamente a los consumidores ante proveedores de bienes y servicios y toda clase de autoridades; estudiar y proponer medidas encaminadas a su protección; proporcionarles asesoría gratuita; conciliar en definitiva sus controversias; excitar la participación de otras autoridades cuando se lesionen los intereses del consumidor; y en general, velar en la esfera administrativa por la estricta observancia y aplicación de la ley. El organismo imparte justicia en materia de derechos del consumidor, diversificando sus funciones en dos áreas: Las preventivas y las ejecutivas.

El 8 de febrero de 1985, el Congreso de la Unión, aprobó una serie de reformas a la Ley Federal del Consumidor fortaleciendo e incrementando las funciones de la Procuraduría, constituyendo un adelanto en la impartición de justicia de los derechos del consumidor,⁵⁶ destacándose el carácter de autoridad de la institución para hacer cumplir la Ley. Asimismo, se agilizan todos los procedimientos creándose un procedimiento administrativo con la finalidad de sancionar a los infractores de los derechos del consumidor instituyendo el Registro Público de Contratos de Adhesión.

Estas reformas son una novedad mexicana por consolidar los derechos del consumidor.⁵⁷ En las reformas del 4 de enero de 1989 se le transfiere a la Procuraduría Federal del Consumidor la facultad en materia de inspección y vigilancia de precios o tarifas, así como la de imponer las sanciones en los casos de incumplimiento, asimismo se le concede hacer público los excitativos que hagan las autoridades para que tomen las medidas necesarias para combatir y evitar las prácticas que lesionen los intereses de los consumidores o de la economía popular. Se crea la Subprocuraduría de Inspección y Vigilancia y la Dirección General de Inspección y Vigilancia, estableciendo las atribuciones delegadas que tendrán y las sanciones que aplicarán de acuerdo a la ley correspondiente.

- 56) Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Federal de Protección al Consumidor. D.O. jueves 7 de febrero de 1985, pp.13-19.
- 57) Pliego Montes, Salvador. "La Procuraduría de Justicia en Materia de Derechos Humanos". Instituto Nacional del Consumidor, México, 1985, p. 97.

3. Defensoría de los Derechos Universitarios.

El Dr. Jorge Carpizo, ex rector de la UNAM, planteó su creación en su discurso de toma de posesión en enero de 1985.

Sería responsabilidad es para las autoridades universitarias la protección de los intereses de los universitarios y un deber servir con honestidad, eficiencia y buen trato a la comunidad universitaria.

El 24 de abril de 1985 el Dr. Carpizo, presentó ante el Consejo Universitario el Proyecto de Estatuto para la creación de "la Defensoría de los Derechos Universitarios". Este órgano vino a colmar un espacio adecuadamente para asegurar el cumplimiento de los derechos universitarios. Subyace en el espíritu de la Defensoría de los Derechos Universitarios la idea de que la estructura y el funcionamiento de la Universidad son adecuados, pero perfectibles y que para continuar siéndolo, deben evolucionar conforme lo hace la propia institución. El estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios responde, al principio de que la participación de los universitarios es la mejor garantía de sus derechos y ofrece los canales para que tal participación se realice a través de instancias institucionales.⁵⁸

58) Exposición de motivos del "Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios.

El Estatuto contempló la creación de un órgano permanente y específico a través del cual los universitarios puedan hacer valer sus derechos. Establece una instancia cuya función es la de poner en conocimiento de los órganos competentes de la comunidad las irregularidades que se cometen, a fin de que sean esos propios órganos los que lleven a la práctica las medidas correctivas procedentes.

La Defensoría de los Derechos Universitarios es un órgano independiente de las autoridades de la UNAM creado por el H. Consejo Universitario, está integrado por un Defensor, dos adjuntos y el personal auxiliar necesario.⁵⁹

Las funciones de la Defensoría consisten en vigilar el cumplimiento del orden jurídico universitario y tramitar las quejas que por violación de derechos individuales universitarios presentan ante este órgano, miembros del personal académico y alumnos de la UNAM, que se sintieran afectados por actos u omisiones de las autoridades universitarias. No es competente para conocer de afectaciones de derechos de carácter colectivo, de naturaleza laboral, las resoluciones disciplinarias dictadas por autoridades, las resoluciones académicas de profesores, comisiones dictaminadoras o consejos; así como de aquellas violaciones que puedan impugnarse por otras vías establecidas

59) Toma de posesión como D.D.U. del Lic. Jorge Barrera Graf. Gaceta UNAM, vol. I, Núm. 30. 1985.

por la legislación universitaria.⁶⁰

La función principal de la D.D.U. es la de ser guardián del orden jurídico universitario en colaboración con las autoridades de la UNAM.

Una vez que tiene conocimiento la DDU de una queja o reclamación, la labor inicial de la Defensoría consiste en llegar a una amigable composición. El Estatuto establece un procedimiento breve y expedito que haga respetar las garantías de los que participen en el procedimiento, conduzca a la propuesta de soluciones. El Estatuto establece canales de comunicación del Defensor con los demás órganos de la Universidad y tiene acceso permanente a los medios de comunicación universitarios.

La Defensoría puede actuar a petición de parte o investigar de oficio las quejas que se publiquen en los periódicos y en la Gaceta de la UNAM. Primero oriente a los miembros de la comunidad universitaria que acuden a ella en queja, sobre las instancias adecuadas para conocer de éstas, como también el contenido de las demandas que deben presentarse en la Oficialía de Partes de la Defensoría y se le da trámite en los términos del Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios.

60) Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios publicado en Gaceta UNAM, Vol. Núm. 1985.

Asimismo, la Defensoría redactó un Proyecto de Reglamento que entró en vigor el 11 de agosto de 1986 que establece las bases del procedimiento, su organización, atribuciones y la obligación de presentar un informe al H. Consejo Universitario que debe ser ampliamente divulgado.⁶¹

La Defensoría lleva un registro que le permite darse cuenta de las materias y las dependencias univesitarias que provocan las quejas o denuncias, ya que la Defensoría de los Derechos Universitarios está obligada a rendir un informe anual de carácter público tanto al rector como al Consejo Universitario, en que se señalen los asuntos que se les hubieren planteado, los que fueren admitidos, las investigaciones realizadas, así como los resultados obtenidos, incluyendo las estadísticas para la comprensión de sus actividades.

La Defensoría considera para sus recomendaciones aparte de la Legislación Universitaria general, la especial y particular de cada escuela, facultad, instituto, como son los reglamentos internos o especiales dictados por las diversas dependencias universitarias.

Un Ombudsman universitario constituye una estrategia de modernización que complementa los programas de simplificación, desconcentración, y descentralización académica y administrativa.

61) Reglamento de la Defensoría de los Derechos Universitarios publicado en Gaceta UNAM, Vol. Núm. 1986.

La creación de la Defensoría de los Derechos Universitarios es un testimonio de la voluntad universitaria en el sentido de que se pueden y deben buscar las soluciones institucionales a los problemas que ofrece la convivencia en una comunidad de grandes dimensiones, sin descuidar la atención individual de sus miembros.

4. El Procurador de Vecinos del Municipio de Colima.

El Procurador de Vecinos del Municipio de Colima fue creado por acuerdo del Ayuntamiento de la Ciudad de Colima, el 21 de noviembre de 1983.

Con el nombre de "Procurador de Vecinos" se constituyó el cargo, el cual debería estar en manos de una persona de reconocida capacidad y probada honorabilidad, sería designado por el Cabildo a propuesta del Presidente Municipal, con las siguientes funciones:

- Recibir e investigar las quejas.
- Proponer a la autoridad responsable vías de solución.
- Rendir un informe anual de sus actividades.

La legislatura local institucionalizó en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Colima, la figura del Procurador de Vecinos con las mismas funciones de recibir e investigar las quejas de los habitantes del municipio contra la actividad de la administración pública local, proponer soluciones, reformas legislativas y rendir un informe anual, además de fungir como Secretario de la Junta de Barrio.

5. Dirección para la defensa de los derechos humanos del Estado de Nuevo León.

En 1978 se presentó ante la legislación local un proyecto de Ley para la Defensa de los Derechos Humanos, en la que se establecía una Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos, dependiente del propio gobierno de dicha entidad federativa. La finalidad de la Ley era la protección de los derechos individuales y sociales. La Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos podría realizar todas las gestiones necesarias ante todo tipo de autoridades u organismos descentralizados, las que le prestarían la más amplia ayuda para el cumplimiento de sus obligaciones que son de interés público, sin que estas vías de defensa sustituyan o excluyan las ya previstas en el orden jurídico mexicano.

La Defensa de dichos derechos fundamentales sería de oficio, gratuita y en beneficio de toda persona.⁶²

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.⁶³

Para asegurar la asesoría y representación legal que esta Ley otorga, la Dirección integraría los Defensores de los Derechos Humanos necesarios en las diferentes localidades del Estado de Nuevo León.⁶⁴

62) Art. 1 a 3 del Decreto No. 206. Ley para la defensa de los derechos humanos en el Estado de Nuevo León. Tomo CXVI, No.2. 1979.

63) Fix Zamudio, Héctor. "La Solución Escandinava". pp.340.

64) Reglamento de la Ley Orgánica del Cuerpo de la Defensoría de oficio y social. 1986.

6. Procuraduría de la Defensa del Indígena del Estado de Oaxaca.

En el Estado de Oaxaca se crea en 1986, la Procuraduría de la Defensa del Indígena, organismo que es dependiente del Ejecutivo Federal de acuerdo a la Ley Orgánica de la Defensoría de oficio y social del Estado de Oaxaca y que tiene como atribución la responsabilidad del proceso de liberación de los indígenas privados de su libertad como consecuencia de problemas relacionados a su situación socio-económica y cultural, y la promoción del estudio de estos casos, interviniendo de oficio para lograr su libertad.

La Procuraduría tiene también la atribución de intervenir para evitar los malos tratos que se den a procesados indígenas; así como de supervisar, custodiar y operar los recursos financieros destinados para el pago de las finanzas que sean aportadas por el Gobierno Federal, Estatal o Municipal.

Son obligaciones de la Procuraduría Indígena, fungir como órgano de asesoría jurídica a las instituciones gubernamentales involucradas en la defensa de los derechos étnicos; promover la difusión de instrumentos legales y prevenir la comisión de delitos a través de campañas en idiomas indígenas. Esta Procuraduría se integra y funciona con:

- Un Procurador Indígena.
- Un Subprocurador.
- Ocho delegados regionales.

Podemos considerar a esta institución como un avance en la defensa legal de los grupos indígenas del país.

7. Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal.

Por acuerdo del 23 de enero de 1989, se crea la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, como un órgano desconcentrado a éste y como instancia de participación ciudadana, expedita, gratuita y sin formaciones procedimentales.⁶⁵ Su objetivo es coadyuvar a que los actos de autoridad y la presentación de servicios públicos a cargo del Departamento, se realicen apegados a los principios de legalidad, honestidad y oportunidad. Elaborar estudios a fin de simplificar procedimientos; orientar, informar y asesorar a los adquirentes de vivienda social, son, entre otras, funciones de la Procuraduría social.⁶⁶

El instrumento jurídico que determina su estructura orgánica, funciones y procedimientos administrativos es su manual de organización, el cual establece la obligación de las autoridades del Departamento del Distrito Federal y de los particulares que presten un servicio por concesión o autorización de esta, para que presten el auxilio y colaboración necesarios a la Procuraduría para lograr sus objetivos. La Procuraduría está compuesta por: Procurador Social, Subprocurador de Inconformidades, Subprocurador de Recomendaciones, Coordinador Ejecutivo de Informática y Administración, Director General

65) Acuerdo que crea la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal. D.O. 25 enero 1989.

66) Manual de Organización de la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal. 1989.

de Quejas, Director General de Recomendaciones y por Unidades Auxiliares del C. Procurador Social.

CAPITULO SEGUNDO

LOS DERECHOS HUMANOS

I. Los Derechos Humanos.

II. Los Derechos Humanos en México.

III. Organos Internacionales Protectores de los Derechos Humanos.

I. Los Derechos Humanos.

1. Concepto de Derechos Humanos.

Los derechos humanos son un conjunto de prerrogativas y facultades inherentes al hombre, que por su importancia se tornan indispensables para su existencia. El Estado no sólo tiene la obligación de reconocerlos sino además de respetarlos y defenderlos, concretando su actuación a los límites señalados en el marco jurídico que para tal efecto existe, mismo que le impone en determinados casos el deber de abstenerse y en otros de actuar, con el fin de garantizar a los individuos la vigencia de sus libertades y derechos consagrados en la constitución como garantías individuales y sociales.

El Estado asume la obligación jurídica de asegurar plenamente a la persona la vigencia y cumplimiento de las garantías de igualdad, libertad y seguridad jurídica. En cuanto a las garantías sociales su realización requiere que el Estado desarrolle una actividad creadora, con el fin de proporcionar a los sectores más débiles de la sociedad la oportunidad de alcanzar mejores niveles de vida, mediante el acceso al disfrute de los recursos naturales de la nación, a la educación y a la seguridad social.

Los derechos humanos son todos aquellos derechos que tiene una persona por el simple hecho de serlo, en otras palabras, los derechos humanos son el conjunto de normas jurídicas que imponen deberes

al Estado y conceden facultades a las personas, provistas de sanciones para asegurar su efectividad; con la finalidad específica de proteger la vida, la libertad, la igualdad, la seguridad, la integridad y la dignidad de la persona humana.

Los derechos humanos están contenidos principalmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 1 a 29, 123) y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Organización de las Naciones Unidas), en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Organización de los Estados Americanos) por citar algunos ejemplos.

Estos derechos humanos deben ser protegidos y defendidos por el Estado y por el hombre.

Los derechos humanos han sido considerados por diversas escuelas del Derecho, destacando: La escuela iusnaturalista y la escuela positivista. La primera, sostiene la existencia de reglas de Derecho Natural, entendiéndose por éste, aquel derecho que surge de la naturaleza humana. Para esta escuela, los Derechos Humanos son inherentes a la naturaleza humana, constituyendo las garantías que requiere un individuo para desarrollarse (necesita satisfacer sus necesidades) y vivir como hombre (con dignidad humana).

El Positivismo, por su parte, sostiene que los Derechos Humanos son producto de una actividad normativa del Estado; por tanto, antes

de su promulgación no pueden ser reclamables; considera esta escuela que los Derechos Humanos son normas, es decir, son prescripciones legales.

CUADRO COMPARATIVO		
ESCUELA	CONCEPTO	IDEA DE DERECHOS HUMANOS
Iusnaturalismo	Naturaleza humana superior a las normas.	Son inherentes al hombre, parte de su dignidad; valores del hombre.
Positivismo	Nada hay superior a la norma jurídica.	Son normas legales.

De lo anterior, podemos establecer que los derechos humanos pueden ser observados como norma jurídica, o bien, como valor.

Los Derechos Humanos son valores; las normas jurídicas se fundamentan en ellos para darle al derecho natural capacidad de realización y efectividad.

Derivado del concepto que establecimos de derechos humanos podemos determinar los principios generales sobre los que se fundan los mismos; a saber:

- La libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el re conocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los seres humanos.

- Todas las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

- La realización del ser humano necesita condiciones que permitan gozar a cada persona de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

- El derecho de los pueblos para autodeterminar su destino y su desarrollo económico, social y cultural, es condición para disfrutar de los derechos y libertades fundamentales.

- El Estado no podrá destruir ni restringir los derechos humanos fundamentales.

2. Titular de los Derechos Humanos.

Este apartado podemos comenzarlo con la siguiente pregunta: ¿A quién corresponden los derechos humanos?

Los Derechos Humanos pertenecen al hombre, el cual es el sujeto de los mismos; al hablar del titular de los derechos humanos no nos referimos a pocos hombres, ni a algunos hombres, ni varios hombres, decimos HOMBRE como especie; es decir, hacemos mención a todo ser humano; ya que el hombre es sujeto de estos derechos en cuanto hombre, en razón de ser individuo de la especie humana, y que por ello todo hombre los titulariza.

En materia de derechos humanos encontramos que el sujeto puede ser de dos tipos: Activo, al cual le corresponde el ejercicio del derecho, por lo tanto es el titular o poseedor, es el que debe beneficiarse con la norma: todos y cada uno de los hombres; y Pasivo, al cual le corresponde la obligación, es frente a quien pueden hacerse valer y exigir el derecho: El Estado.

Los derechos humanos presuponen una relación bilateral, ya que a toda obligación corresponde un derecho y a todo derecho una obligación. Ahora bien, conviene referirnos a "la obligación" ya que ésta puede consistir, en el campo de los derechos humanos, en una obligación de no hacer, es decir, en no prohibir la libertad del pensamiento o de expresión; y en una obligación de hacer, en tanto que el Estado debe administrar justicia siendo el único encargado de la administración de la misma.

3. **Filosofía de los Derechos Humanos.**

Los Derechos Humanos, en el terreno filosófico, guardan cuatro características esenciales:

- Inmutables: porque no cambian.
- Eternos: porque siempre pertenecerán al hombre como individuo de la especie humana.
- Supratemporales: porque están por encima del tiempo, por lo tanto, del Estado mismo.
- Universales: porque son para todos los hombres; es decir, para todos los seres humanos.

Estas características encuentran fundamento en una afirmación trascendente: El hombre siempre fue, es y será persona, y por ello siempre le será debido el reconocimiento de los derechos que le son propios por ser persona, por poseer naturaleza humana. De aquí surge un concepto importantísimo: Concepto de Justicia.

La justicia, comúnmente es la exigencia de darle a cada quien lo que le corresponde; filosóficamente la justicia representa un valor elemental para desarrollar cualquier norma. Si analizamos el concepto valor, nos encontramos con que un valor es un ente ideal que es valente (que vale), que es exigente (que exige). Así, trasladando estos conceptos a los Derechos Humanos, podemos afirmar que los

Derechos Humanos, son derechos para perseguir y realizar valores, que deben ser contemplados por la norma jurídica para asegurar su realización y efectividad.

4. Ideología de los Derechos Humanos.

Cuando la filosofía de los Derechos Humanos desciende a proporciones prácticas, tendientes a darles encarnadura y positivización en el régimen político y en el orden jurídico/constitucional, bien podemos sostener que aquella filosofía adquiere el cariz de una ideología: la ideología de los derechos humanos.

La ideología de los Derechos Humanos es "la idea de derecho" que inspira al régimen político de tipo personalista que, se organiza confiriendo efectividad a aquellos derechos. Tal ideología se auna con la filosofía de los derechos humanos en cuanto ésta traspasa sus principios al mundo jurídico político.

Cuando la filosofía de los derechos humanos se concreta en normas jurídicas que otorgan respeto y efectividad a estos conceptos. Fundados en la esencia o naturaleza humana, estamos ante una ideología de los Derechos Humanos. Cuando decimos que los Derechos Humanos proclaman la igualdad y universalidad, queremos significar que los Derechos Humanos protegen todas aquellas condiciones mínimas que el hombre necesita para vivir como hombre, es decir, para que viva dignamente.

5. Evolución Histórica de los Derechos Humanos.

La evolución histórica de los Derechos Humanos es la historia de los valores fundamentales del ser humano. Podemos dividirla en cinco etapas:

5.1. **Edad antigua** (siglo XVIII a. C. al siglo V d.C.). En los primeros tiempos de esta época, la problemática de los valores del ser humano ya se ve reflejada en un documento normativo: El código de Hamurabi en Babilonia, en el que se encuentra cierto contenido social, ya que establece límites a la esclavitud por deudas y regula precios, entre otras cosas. Por la misma época aparece el Decálogo, que sostiene una particular forma de protección de los Derechos Humanos, ya que por ejemplo, prohíbe el homicidio y el robo, lo cual equivale a la protección de la vida y la propiedad.

Posteriormente en los siglos X a.C. a V d.C., las culturas griega y romana desarrollan el concepto de derecho natural (Derecho de Gentes para los Romanos), y con él la corriente del iusnaturalismo fundamentado en la razón, que serviría para acercar a los habitantes entre sí.

5.2. **Edad Media** (siglo V al XV d.C.). En esta época domina la filosofía del cristianismo sobre cualquier otra ideología. Se retoman los conceptos iusnaturalistas y se impregnan de las ideas cristianas, dando lugar al humanismo cristiano; es decir, se habla de un

Derecho Natural Divino, donde destacan las ideas de San Agustín y Santo Tomás de Aquino.

Los Derechos Humanos son perfilados con sentido comunitario. En este sentido destaca la llamada Carta Magna de Juan Sin Tierra (1215), que contempla ciertas garantías de seguridad jurídica, restringiendo el poder del monarca.

En España aparecen los ordenamientos legales llamados Fueros, cuya principal implicación consistía en la capacidad de cada pueblo de regirse conforme a sus propias leyes; destacando "el fuero viejo de Castilla", "el fuero juzgo" y "el fuero real".

5.3. Renacimiento e ilustración. (siglos XV al XVIII). En Inglaterra se consolidan algunas libertades, desarrollándose la idea de "tolerancia religiosa". En esta época se produce una importante positivización de los Derechos Humanos como límite a la acción gubernamental, con el famoso Bill Of Rights de 1689. Este documento postula la existencia de una serie de derechos y libertades frente al monarca, afirmados por el pueblo como inderogables.

Destacan grandes pensadores como Hobbes, Locke, Rousseau y Montesquieu quienes con diferente orientación, se basan en ideas como "Estado de Naturaleza", "Derecho natural inspirado en la razón" y "Contrato Social". Ellos afirman la existencia de reglas normativas

inherentes al hombre, que son previas a cualquier configuración política; centran su interés en la importancia de valores tales como la libertad, la propiedad y la igualdad.

5.4. **Epoca Moderna** (siglo XVIII al XIX). Surgen movimientos Revolucionarios que se extiende por Europa hasta llegar a América con los grandes esfuerzos independentistas y el surgimiento de las nacionalidades americanas.

Se inician las grandes declaraciones de derechos que abordan el problema de los Derechos Humanos, iniciadas por "la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y el Ciudadano" de 1789 y "la Declaración de los Derechos de Virginia" en 1776. Lo importante es que por primera vez se declaran los derechos como pertenecientes al hombre por el hecho de ser hombre, se le da a los Derechos Humanos el carácter de universales y son incorporados en las Constituciones Nacionales.

En México, los Derechos Humanos se han contemplado en todos sus documentos constitucionales, desde la Constitución de Apatzingán de 1814, pasando por las Constituciones de 1824 y 1857, hasta llegar a la actual.

Por otro lado, se observan luchas contra la esclavitud, propugnando así la igualdad entre los hombres. Muy importante es el concepto de "Dignidad Humana" desarrollado por Kant, que postula

la existencia del hombre como un fin en sí mismo y, por lo tanto, justifica la concesión de las mismas esferas de libertad a todos los individuos.

Este concepto ha sido clave en la fundamentación de los Derechos Humanos.

5.5. **Epoca Actual.** (siglo XX). En la primera mitad de este siglo, numerosas constituciones ampliaron el ámbito de los Derechos Humanos, incluyéndose los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, tal es el caso de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, y después las de Weimar en 1919; de España en 1931; y de la exUnión Soviética en 1936, entre otras.

Después de la Segunda Guerra Mundial, lo característico de la evolución de los Derechos Humanos es su progresiva incorporación en el plano internacional y el nacimiento de los grandes instrumentos multinacionales:

La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de la O.E.A. (abril de 1948).

La Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada en el marco de la O.N.U. (10 de diciembre de 1948).

Los Pactos de Derechos Civiles y Políticos; Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU 1966).

La Convención Europea para la protección de los Derechos Humanos y Libertades fundamentales.

La Convención Americana de Derechos Humanos: Pacto de San José (de la OEA 1969).

Se desarrolla un sistema de protección de los Derechos Humanos en el nivel internacional, con procedimientos y órganos especiales encargados de velar por el cumplimiento de las obligaciones contraídas internacionalmente por los Estados.

La regla de la igualdad se afirma después de grandes luchas contra la discriminación.

Los Derechos Humanos se extienden a los pueblos, dando pie a los derechos llamados de "la tercera Generación de los Pueblos" o de "Solidaridad" tales como el derecho a la paz, al desarrollo y al medio ambiente.

Los Derechos Humanos se han constituido en "una conciencia moral de la humanidad", y en consecuencia, no pueden ser abolidos, sino respetados y defendidos con la certeza de su pleno conocimiento.

5.6. Las tres generaciones de los Derechos Humanos.

Existen diversas maneras de clasificar los Derechos Humanos, por ejemplo:

- Un enfoque historicista: Tomará en cuenta la protección progresiva de los Derechos Humanos.

- Un enfoque basado en la jerarquía: Distinguirá entre Derechos Esenciales y Derechos Complementarios.

- Tres generaciones de los Derechos Humanos: Se funda en un criterio periódico, basado en la progresiva cobertura de los Derechos Humanos. las tres Generaciones de Derechos , se componen de la siguiente manera:

Primera Generación.- Se encuentra integrada por los Derechos Civiles y Políticos. Surgen con la Revolución Francesa, como rebelión contra el absolutismo del monarca.

Segunda Generación.- La constituyen los Derechos Sociales, Económicos y Culturales. Los Derechos Sociales surgen con la Revolución Industrial por la desigualdad económica.

Tercera Generación.- Está compuesta por los llamados Derechos de los Pueblos, surgiendo como respuesta a la necesidad de cooperación entre las naciones.

5.6.1. Derechos de la Primera Generación.

Comprende a los derechos fundamentales civiles y políticos. Son los más antiguos en su desarrollo normativo. Son los Derechos que corresponden al individuo frente al Estado.

Características:

- Imponen un deber de abstención a los Estados.
- Su titular es, en los derechos civiles, todo ser humano; en los derechos políticos, todo ciudadano.
- Su reclamo corresponde al propio individuo.

Ejemplos:

DERECHO	CLASIFICACION	SITUACION
Libertad de tránsito	Derecho fundamental	Yo puedo circular libremente por mi país.
Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica.	Derecho Civil	Yo tengo derecho a tener un nombre, domicilio, ...
Derecho al voto	Derecho Político	Yo tengo derecho a votar en forma libre, secreta y discreta.

A continuación enunciaré los Derechos de la Primera Generación:

- Derechos y libertades fundamentales:

. Toda persona tiene los derechos y libertades fundamentales sin distinción alguna.

. Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad jurídica.

. Los hombres y las mujeres poseen iguales derechos.

. Nadie estará sometido a la esclavitud.

. Nadie será sometido ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

. Nadie puede ser molestado arbitrariamente en su vida privada, familia, domicilio, ni con ataques a su honra y reputación.

. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia.

. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.

. Toda persona tiene derecho a buscar asilo político, en caso de persecución.

. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de religión.

. Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión de ideas.

. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.

- Derechos civiles y políticos:

. Todo ser humano tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.

. Todos son iguales ante la ley.

. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país.

. Toda persona tiene derecho a buscar un puesto público en su país.

. Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia, mientras no se compruebe su culpabilidad.

5.6.2. **Derechos de la Segunda Generación.**

La segunda generación, de acuerdo con nuestra clasificación, comprende a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; los cuales son derechos de contenido social para procurar las mejores condiciones de vida. Características:

- Imponer un "deber hacer" positivo por parte del Estado; (satisfacción de necesidades y prestación de servicios).

- Su titular es el individuo en comunidad.

- Su reclamo puede ser mediato o inmediato, el cual está condicionado a las posibilidades reales del país.

- Son legítimas aspiraciones de la sociedad.

Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales son:

. Toda persona tiene derecho a la seguridad social y obtener a satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales;

. Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias;

. Toda persona tiene derecho a formar sindicatos para la defensa de sus intereses;

. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.

. Toda persona tiene derecho a salud física y mental.

. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales.

. Toda persona tiene derecho a la educación.

. Los padres tienen derecho a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

5.6.3. **Derechos de la Tercera Generación.**

También llamados "Derechos de los Pueblos" o "Derechos de Solidaridad". Características:

- Requieren para su cumplimiento de prestaciones positivas (hacer, dar) y negativas (no hacer) tanto de un Estado como de toda la Comunidad Internacional.

- Su titular es el Estado, pero también pueden ser reclamados ante el propio Estado (en el caso de grupos pertenecientes al mismo), ante otro Estado (en el caso de la Comunidad Internacional).

Los Derechos de los Pueblos son :

- . A la autodeterminación.
- . A la independencia económica y política.
- . A la identidad nacional y cultural.
- . A la paz.
- . A la coexistencia pacífica.
- . Al entendimiento y confianza.
- . A la cooperación internacional y regional.
- . Al desarrollo.
- . A la justicia social internacional.
- . Al uso de los avances de las ciencias y la tecnología.
- . A la solución de los problemas alimenticios, demográficos, educativos, ecológicos.

- . Al medio ambiente.
- . Al patrimonio común de la humanidad.
- . A un medio de calidad, que permita una vida digna.

5.6. Otras denominaciones.

A través del tiempo, en los distintos países los Derechos Humanos han sido nombrados de diferentes maneras, a saber:

5.6.1. Derechos Individuales o garantías individuales.

Proviene de la idea de individualización de los derechos de cada hombre; es decir, como individuo que pertenece a la especie humana.

5.6.2. Derechos de la persona humana o Derechos del Hombre.

También se fundamenta en la idea del hombre como individuo perteneciente a la especie humana, pero tienen un carácter más personal.

5.6.3. Derechos naturales.

Estos derechos son inherentes al hombre en cuanto hombre, cuya naturaleza o esencia es propia del hombre y común a toda la especie humana, distinta e independiente de las demás especies.

5.6.4. Derechos Fundamentales.

Si estos derechos son propios de la naturaleza humana, entonces revisten un carácter de fundamentales, en el sentido de indispensables y se refieren a los derechos y libertades reconocidos y garantizados por el Derecho positivo.

5.6.5. Derechos Humanos.

El adjetivo "humano" no es innecesario ni redundante, porque solamente el hombre puede ser sujeto de estos derechos; todos y cada uno de los hombres, por causa de su naturaleza.

6. La Declaración Francesa de los Derechos Humanos.

6.1. Génesis y Proyección.

La historia del proceso evolutivo de la noción de los Derechos Humanos, ha conocido varios momentos estelares.

Uno de éstos está marcado por la proclamación de la "Declaración de Independencia de los Estados Unidos en 1776", de las declaraciones de Derechos incluidas en las Constituciones de los nuevos Estados de la Unión Americana y de las diez primeras enmiendas incorporadas en 1791 al texto Constitucional Norteamericano del 17

de septiembre de 1787,⁶⁷ así como la "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano", incluida en la Constitución Francesa del 3 de septiembre de 1791.⁶⁸

Otro momento estelar está señalado por la adopción y proclamación, el 10 de diciembre de 1948, de "la Declaración Universal de los Derechos Humanos", por la Asamblea General⁶⁹ de la ONU. Tales documentos representan dos de los hitos más importantes en el camino de la consagración de los Derechos Humanos, y por ende, otras etapas en el proceso de formulación jurídica de los mismos y de la progresiva evolución hacia su aplicación práctica.

Sin embargo, corresponde a "La Declaración Francesa" y a "La Declaración Universal", la primera en el ámbito interno y la segunda en la esfera internacional, el mérito de haber impreso a los Derechos Humanos el carácter de universalidad.

- 67) Olson, Keith W. "Reseña de la historia de los Estados Unidos de América." Agencia de comunicación social de la Embajada de los Estados Unidos de América en México. "La Constitución de los Estados Unidos de América" con notas explicativas, Washington, Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos de América, 1987, pp. 7 y 55.
- 68) Richer, Laurent. "Les Droits del'homme et do citoyen", Paris ed. Economica 1982, pp. 13 y ss., Sánchez Vizmonte, Carlos "Los Derechos del Hombre en la Revolución Francesa". México, UNAM. 1956, pp. 5 y ss.
- 69) En su tercer período de sesiones, mediante la resolución 217 A (III).

6.2. La Constitucionalización de los Derechos Humanos.

La primera de las dos etapas que trataremos está representada por la Declaración Francesa la cual se caracteriza por el reconocimiento de los derechos humanos de orientación liberal e individualista, y por su incorporación a la mayoría de las constituciones de los Estados democráticos.

Uno de los postulados fundamentales del régimen liberal, sería el de reservar al poder constituyente, el privilegio de reconocer y establecer los derechos humanos como parte integrante de la Constitución; es decir, reconocerlos, por cuanto se trata de principios que se considera preceden al propio ordenamiento positivo del Estado y que, son reconocidos por el poder constituyente; establecerlos, porque se trataba de insertar los derechos reconocidos. Tal reconocimiento de Derechos y su formulación normativa, debían formar parte de la Constitución, en tanto instrumento fundamental de la convivencia política.

A este respecto, el fin supremo de la asociación política residía en la defensa de los derechos y libertades fundamentales del hombre, para cuya mejor garantía los mismos debían ser proclamados expresamente en las normas de mayor jerarquía dentro del ordenamiento jurídico. "Toda sociedad en la que la garantía de los Derechos no está asegurada ni la separación de poderes establecida no tiene Constitución". (Art. 16 de la Declaración Francesa).⁷⁰

70) Peces Barba Martínez, Gregorio y Sánchez-Pescador Hierro, Liborio. "Textos básicos sobre derechos humanos". Madrid. Universidad Complutense, 1973 p.89.

Por otra parte, de acuerdo a la filosofía jusnaturalista y liberal de los derechos del hombre, las declaraciones de derechos proclamadas en el siglo XVIII, entendían por derechos humanos sólo los referentes al hombre como individuo y como ciudadano.

6.2.1. Los precedentes norteamericanos.

El 4 de julio de 1776 las colonias inglesas en América del Norte aprueban su Declaración de Independencia. Este documento, a la vez que anunciaba el nacimiento de una nación, expresaba una filosofía de la libertad del ser humano que habría de representar una fuerza dinámica para todo el mundo occidental. Esta declaración establece: "sostenemos que todos los hombres nacen iguales; que a todos les confiere su creador derechos inalienables, entre los cuales están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad; que para garantizar estos derechos los hombres instituyen gobiernos que derivan sus justos poderes del consentimiento de los gobernados; que siempre que una forma de gobierno tienda a destruir esos fines, el pueblo tiene derecho a reformarla o abolirla".⁷¹

71) Olson, K.W. Reseña de la historia de los E.U.A. p.41.

Durante la guerra de independencia, los nuevos estados de la Unión Americana habían adoptado una Constitución. Todas estas constituciones incluían una declaración expresa de los derechos de todos sus habitantes. Ejemplo: La Declaración de Derechos del Pueblo de Virginia, del 12 de junio de 1776, incluyó junto a principios de organización política, un catálogo de derechos y libertades fundamentales entre los que se encuentran los derechos a la vida, a la libertad, a la seguridad, a la propiedad; libertades de prensa, de conciencia.

De ahí que en septiembre de 1789, el Congreso de la Unión Americana, inspirado en la Declaración de Derechos del Pueblo de Virginia, incluyera en su redacción, un capítulo constitucional, vendría a garantizar a los ciudadanos de los Estados Unidos, entre otros, los derechos a ser procesados por un jurado, a juicios expeditos de conformidad con las leyes de la nación y la prohibición de fianzas excesivas, así como las libertades de religión, expresión, prensa, reunión, etc.⁷²

6.2.2. Orígenes y Repercusión de la Declaración Francesa.

Desde la Declaración de Independencia de 1776, el movimiento revolucionario norteamericano gozaba de gran simpatía y

72) Peltason, J.W., "La Constitución de los E.U.A." p.12

prestigio, entre los intelectuales franceses, quienes, a su vez, repudiaban y se rebelaban contra los vestigios del feudalismo, el despotismo monárquico y los privilegios de la nobleza y el clero.

El régimen político y social existente en Francia antes de la Revolución, el cual se le conoce como el antiguo régimen, se caracterizaba por la existencia de una monarquía absolutista y despótica, ejercida por reyes corrompidos. Eran los tiempos de la aplicación de dos principios: "lo que quiere el Rey", "toda justicia emana del Rey", mediante las cuales el Rey podía disponer arbitrariamente de la libertad de cualquier persona, de tal manera que las libertades individuales tenían una existencia precaria.⁷³

En estas condiciones, en Versalles, se reunieron el 5 de mayo de 1789, los Estados Generales convocados por el Rey Luis XVI, para efectuar las elecciones de los Delegados que enviaban las tres órdenes (nobleza, clero y Estado llano) en que estaba dividida la población. Los diputados electos se pronunciaron a favor del establecimiento de limitantes al poder público mediante una Constitución y Declaración de Derechos del Hombre. El 9 de julio de 1789, se resuelve dictar una Constitución, comenzando por una Declaración de Derechos, prescindiendo del Rey y adoptando el nombre de Asamblea Nacional Constituyente. Esta Asamblea dedicó su actividad a la elaboración de la Declaración Francesa. Sin embargo, en el seno de

73) Boyer, George. "Las Garantías Individuales en el Antiguo Régimen" París. Sivey, 1933. p. 19.

la Asamblea se enfrentaron dos tendencias: aquellos que expresaban su convicción y convencimiento, en cuanto a la necesidad y utilidad de una declaración de derechos,⁷⁴ y aquellos que manifestaban su recelo y objeciones a la misma.

Así, la inutilidad e incluso, los riesgos de tal declaración fueron sostenidos por algunos delegados que aducía entre otras cosas:

- La diferencia existente entre la sociedad de los Estados Unidos, que apenas emergía a la vida independiente, y un pueblo antiguo que tenía ya una forma de gobierno, obedeciendo a una misma dinastía;

- La evidencia de que si bien entre los estadounidenses semejante declaración había sido posible, en Francia, donde el pueblo no sólo carecía de bienes sino que vivía en la indigencia, la situación era distinta.

En tal virtud -concluían- se debía comenzar por dictar buenas leyes y establecer sabias instituciones que aproximasen a los habitantes, dichosos y desdichados, antes de decir a éstos "aquí todos ustedes son iguales".

74) Sánchez Viamonte, C. "Los Derechos del Hombre". París. pp. 97 y ss.

- La Declaración de Derechos del Hombre será como un tratado de moral, cuyas máximas no serán entendidas por toda clase de ciudadanos y por ignorancia se podría llegar a abusar de ellas, en tales condiciones, una declaración de Derechos del Hombre, podría llegar a romper todo control de la nación.

A los anteriores argumentos, la tendencia contraria respondió que durante toda la historia de Francia con excepción del Reinado de Carlomagno, los franceses habían estado sometidos a la tiranía, de modo tal que, apenas salidos de la barbarie, conocieron el sistema feudal, todos los males combinados que acarrea la aristocracia, el despotismo y la anarquía, y que, apenas conscientes de sus desdichas se ven compelidos a prestar sus fuerzas a los Reyes para abatir a los tiranos, para en seguida, cambiar de cadenas, ya que a la tiranía de los feudales sucede el despotismo de los Reyes. Ahora bien, si en los Estados Unidos el pueblo era consciente de sus Derechos, mientras que en Francia imperaban los prejuicios y la desigualdad, ello se debía a la ignorancia en que se encontraba el pueblo respecto de sus derechos fuese más necesaria en Francia que en los Estados Unidos.

En efecto, en tal sentido habría de pronunciarse finalmente la Asamblea Nacional ya que resolvió, casi por unanimidad, que la Constitución sería presidida por la Declaración de Derechos y, en su sesión del 26 de agosto de 1789 dictó y aprobó la clásica declaración francesa, la cual en 1791 sería incorporada como preámbulo de la Constitución de 1791.

6.3. La Internacionalización de los Derechos Humanos.

Por lo que hace a la segunda de las etapas que nos referimos, ésta representa la fase actual del proceso de reconocimiento y protección de los derechos humanos en general, y está marcada por la internacionalización de los derechos humanos, iniciada una vez concluida la segunda guerra mundial.

Entre los documentos internacionales más representativos de carácter general y aplicación mundial se encuentran, desde luego, la Declaración Universal de 1948 y los dos Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos, uno sobre los derechos civiles y políticos y otro sobre los derechos económicos, culturales y sociales adoptados ambos en 1966.

6.3.1. Antecedentes.

La función de proteger los Derechos Humanos en el orden interno correspondió al Estado. En el plano internacional, hasta la creación de la ONU, dicha protección también era asumida por el Estado.

6.3.2. La nueva noción de protección internacional.

Esta nueva noción presenta los caracteres siguientes:

Una protección generalizada, porque cubre la totalidad de los derechos del hombre, y porque tiende a la universalidad del reconocimiento y del respeto de estos derechos, para todos y sea cual fuere el Estado bajo cuya jurisdicción se encuentre el individuo;

- Una protección permanente, porque el sistema ha sido institucionalizado y el control habrán de ejercerlo órganos creados en el marco de organizaciones internacionales más estables;

- Una protección supranacional, porque el control del cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado, se imponen por encima de la competencia antes exclusiva de éste, e incluso, contra su voluntad soberana.

Esta nueva noción de la protección internacional de los derechos del hombre, deriva de la Carta de las Naciones Unidas; de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

6.3.3. Los Derechos Humanos en el marco de la O.N.U.

La Carta de la ONU habría de contener la afirmación del carácter promocional de la competencia y de las actividades de la organización de los derechos humanos a través de las disposiciones siguientes:

- Las disposiciones generales del Preámbulo y de los artículos 13, 55-c y 56;

- Los textos que determinan la competencia de los diferentes órganos de la ONU (artículos 13-1b, 60, 62-2, 67 y 68).

- Finalmente, las disposiciones que hace de esta tarea uno de los fines esenciales del régimen internacional de tutela (artículo 76-c)⁷⁵

Los Estados se comprometieron a prestar su cooperación tanto conjunta como separadamente, en el campo de los Derechos del Hombre. Sin embargo, se reveló como indispensable la elaboración de un documento que contuviera el catálogo de los derechos y libertades fundamentales. También se fijó la posibilidad de un segundo documento que debería fijar las obligaciones jurídicas de los Estados en materia de protección de los derechos humanos.

El artículo 60 de la Carta confía a la Asamblea General y al Consejo Económico y Social, la realización de las funciones asignadas a las Naciones Unidas en materia de Derechos Humanos. Con tal propósito estos dos orígenes pueden iniciar estudios y hacer recomendaciones (artículo 13 I c., 62-2). Por su parte, el Consejo Económico y Social puede también preparar proyectos de convenciones para ser sometidos a la Asamblea General, convocar conferencias

75) Carta de las Naciones Unidas, Nueva York, noviembre 1965.

internacionales especializadas, e integrar aquellas comisiones que fueren necesarias para el cumplimiento de sus funciones (artículos 62-3, 4, 68). Fue, con base en estos textos que habría de crearse la Comisión de Derechos Humanos en 1946. Desde entonces las Naciones Unidas habrían de afrontar la vasta y difícil empresa de elaborar un mecanismo internacional para su protección.

La Comisión de Derechos Humanos estableció un plan que preveía la elaboración de una Carta Internacional de los Derechos Humanos, la cual debería comprender una declaración, un pacto y medida de protección. En breve tiempo la Comisión redactó un proyecto sometido a la Asamblea General, reunida en París, siendo adoptado con el nombre de "Declaración Universal de Derechos Humanos", el 10 de diciembre de 1948.

6.3.4. Significado e influencia de la Declaración Universal.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos fue proclamada como el ideal común a alcanzar por todos los pueblos y naciones, y concebida como una fuente de inspiración, tanto para la implantación y el respeto de los derechos y libertades definidos, como en la tarea de asegurar, mediante medidas progresivas, nacionales e internacionales, su reconocimiento y su respeto universal y efectivo. La Declaración Universal se concibió como una exposición de objetivos que debían alcanzar los gobiernos y, en consecuencia, no formó parte del derecho internacional obligatorio. No obstante, la Declaración

ha ejercido una profunda influencia en el pensamiento y comportamiento de personas y gobierno de todo el mundo.

6.4. Contenido.

En cuanto al contenido de la Declaración Francesa y de la Declaración Universal está precedido por un preámbulo. El preámbulo de la Declaración Francesa, afirma que la ignorancia, el olvido o el menosprecio de los Derechos del Hombre, son las únicas causas de los males públicos y de la corrupción de los gobiernos y reconoce y declara "los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre", con miras a que la Declaración, les recuerde a todos los miembros del cuerpo social, sus derechos y deberes, y a fin de que las reclamaciones de los ciudadanos, tienden al mantenimiento de la Constitución y a la felicidad de todos.

Por su parte, el preámbulo de la Declaración Universal, considera que la libertad, la justicia y la paz tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca, y de los derechos iguales e inalienables de todos los seres humanos; que es esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión y que, puesto que los Estados miembros de la organización se han comprometido en cooperación con ella, a asegurar el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades fundamentales del hombre, es de importancia para el cumplimiento

de dicho compromiso, tener una concepción común de tales derechos y libertades.

Por lo que toca al catálogo de derechos y libertades que ambos documentos contienen; respecto a la Declaración Francesa debemos señalar que de los 17 artículos de que consta, 11 de ellos enumeran los derechos individuales (derechos civiles y políticos). El artículo 1, establece el principio básico de que sin ninguna distinción los hombres nacen y viven libres e iguales; el artículo 2 enuncia como derechos naturales a la libertad, la seguridad, la propiedad y la resistencia a la opresión; el artículo 4 precisa la noción de libertad; el artículo 6 consagra la igualdad tanto ante la ley como de acceso a los cargos y empleos públicos; los artículos 7, 8 y 9 se refieren a las garantías en materia penal; los artículos 10 y 11 establecen las libertades de opinión, pensamiento y expresión de los mismos; el artículo 12 señala que la garantía de los derechos del hombre y del ciudadano requiere de la fuerza pública; el artículo 17 consagra el derecho de propiedad. Los artículos restantes (3, 5, 13, 15 y 16), formulan diversos principios que constituyen los fundamentos del nuevo derecho público.

La Declaración Universal, en cambio, pone de relieve que todos los seres humanos, sin distinción alguna, nacen libres e iguales en dignidad y derechos; formula los principios básicos de igualdad y no discriminación en el disfrute de los derechos y libertades, y enumera y define los derechos civiles y políticos; en sus artículos

22 a 27 incluye una amplia lista de los derechos económicos, sociales y culturales.

Así en la categoría de los derechos civiles y políticos, figuran los derechos a la vida, libertad, seguridad, igualdad ante la ley, y un debido proceso y recurso efectivo; la libertad contra la detención; la prisión o el destierro arbitrario; la presunción de inocencia hasta que se pruebe la culpabilidad; la nacionalidad; el derecho a casarse y fundar una familia; el derecho a la propiedad; la libertad de pensamiento, conciencia y religión; la libertad de opinión y de expresión, la libertad de reunión y de asociación pacíficas; la participación en el gobierno del país y la igualdad de acceso a las funciones públicas del país, entre otros.

En la categoría de los derechos económicos, sociales y culturales, se incluyen: a la seguridad social, al trabajo, igual salario, por trabajo igual; a una remuneración equitativa y satisfactoria; derecho a fundar sindicatos y a sindicalizarse; el derecho al descanso y tiempo libre; derecho al seguro en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y vejez; a la protección de la maternidad y la infancia; a la educación; protección de los intereses morales y materiales por razón de su autor de producciones científicas, literarias o artísticas.

6.5. Vigencia .

Mucho se ha discutido el problema de la validez jurídica o fuerza obligatoria de las disposiciones contenidas tanto en la Declaración Francesa como en la Declaración Universal. Por lo que toca a la Declaración de 1789, que no sólo el preámbulo de las constituciones francesas del 27 de octubre de 1946 y del 4 de octubre de 1958, reafirmaron los principios que proclama aquel histórico documento, y que la doctrina ha admitido el valor constitucional de las disposiciones, sino que, además, la jurisprudencia ha venido a confirmar la plena validez constitucional de dicho preámbulo, poniendo fin a las controversias e incertidumbres en torno a la vigencia y carácter obligatorio de las disposiciones de la Declaración de 1789.⁷⁶

Por lo que hace a la Declaración Universal, sabido es que no sólo en las reuniones de carácter gubernamental se ha llegado a afirmar, en la Proclamación respectiva, que esta Declaración enuncia una concepción común a todos los pueblos de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana y, en consecuencia, la declara obligatoria para la comunidad internacional, sino que tanto algunos Estados en particular, como ilustres internacionalistas, sostienen que este instrumento vino a definir las disposiciones de la Carta de San Francisco en materia de derechos

76) Rivero, Juan. "Las Libertades Públicas", París, Presses Universitaires de France, 1973. pp. 146-152.

del hombre y que se trata de un texto de derecho internacional positivo obligatorio para los Estados; mientras que otros juristas, consideran las disposiciones de esta Declaración como parte del *ius cogens* internacional, es decir, como normas imperativas de este orden jurídico, que no admiten acuerdo particular derogatorio y que sólo pueden ser modificadas por una norma ulterior de derecho internacional, que tenga el mismo carácter.⁷⁷

La Declaración Universal fue concebida como una exposición de objetivos que debían esforzarse por alcanzar los gobiernos y fue proclamada no sólo como el ideal común a alcanzar por todos los pueblos y naciones, sino como fuente de inspiración tanto para la implementación y el respeto de los derechos y libertades definidos, como en la tarea de asegurar mediante medidas progresivas, nacionales e internacionales, su reconocimiento y respeto universal y efectivo; pero de ninguna manera se consideró como formando parte del derecho internacional obligatorio. Y ello, porque este instrumento no fue firmado ni ratificado como Tratado Internacional por los Estados, por lo cual no los obliga legalmente.

De ahí que podamos afirmar que la Declaración Universal, por sí misma, no está dotada de fuerza jurídica obligatoria.

77) Gómez, Robledo Antonio. "El *Ius Cogens* Internacional" (estudios históricos). México, UNAM. 1982. pp. 196 y ss.

6.6. Trascendencia.

Ambos documentos (Declaración Francesa y Declaración Universal) han representado un hito trascendente en la historia de la humanidad y un avance en la lucha por el pleno reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades fundamentales de la persona humana.

A más de dos siglos de haber sido proclamadas, no son documentos del pasado, convertidos en letra muerta sino que constituyen un elemento vivo que ha trascendido hasta nuestros días como lo prueba el hecho de que sus ideas y principios penetraron en textos constitucionales y de numerosas naciones; además han sido acogidos y desarrollados por instrumentos internacionales.

7. Las Fuentes de los Derechos Humanos.

Como fuentes de los Derechos Humanos debemos hacer mención a la Constitución; a los Tratados Internacionales; a la legislación interna; a la costumbre y al derecho judicial.

7.1. La Constitución.

La Constitución codificada fue valorada desde el inicio del

constitucionalismo moderno como la fuente madre de los derechos humanos⁷⁸

Lo normal, a través de la historia, ha sido plasmar a los derechos en el sector normativo de la Constitución que ostenta el hombre y el carácter de una declaración. Y cuando esa parte ha faltado, se le ha sobreentendido implícita, o sea, no ausente si se recurre a la tradición, a la filosofía o ideología de la Constitución, a su sistema de valores, etc., como fue el caso del texto de la Constitución de Filadelfia, - hasta que adicionó las diez primeras enmiendas.

En la Constitución material no hay derechos humanos por más declaración normativa que sobre ellos exista en la formal o escrita, si las normas de ésta no entran a la dimensión sociológica del mundo jurídico -- mediante su vigencia sociológica.

Utilizo el término constitucionalización de los derechos en un -- sentido alternativo:

- Por el hecho de constar por escrito en la declaración constitucional, aún cuando no alcancen vigencia sociológica.

- Por la adquisición de vigencia sociológica en la Constitución material.

78) Tamayo señala que el término Constitución tiene un carácter eulogístico y - como tal, su aplicación a un objeto produce reacciones favorables en los individuos, al igual que democracia, libertad, independencia, etc. (Tamayo y Salmorán, "Introducción al estudio de la Constitución").

7.2. Los Tratados Internacionales.

Actualmente, esta fuente de los derechos humanos ha cobrado importante funcionamiento, desde que las organizaciones internacionales y el acrecimiento de las relaciones de igual naturaleza difundieron el consenso universal por la paz, la libertad, los derechos, el desarrollo, el bien común, la democracia.

Sin embargo, no es uniforme el criterio en torno de esta fuente. La posición dualista prosigue aferrada a la tesis de la dualidad incomunicada de un orden jurídico interno (propio de un Estado) y un orden jurídico internacional, cada uno con su sistema de fuentes propio, a manera que los tratados internacionales no entren a formar parte del derecho interno hasta que una fuente interna les da recepción transformándolos en derecho interno mediante novación jurídica de su naturaleza internacional. Por su parte la doctrina monista, unifica a los dos órdenes jurídicos y predica una unidad de fuentes, de forma que el derecho internacional contractual penetra automáticamente al derecho interno a partir de la ratificación del tratado por el Estado que se hace parte de él.⁷⁹ Nos hace falta después de la ratificación internacional, que una fuente interna (ley) preste su filtro para que a través de él, el Tratado entre a formar parte del Derecho Interno.

79) La Pergola, Antonio. "Constitución del Estado y Normas Internacionales", México. UNAM. 1985.

Viene después otro problema adicional, que cada Estado resuelve a su modo:

- O el tratado ingresado al derecho interno prevalece sobre todo el conjunto de éste, inclusive sobre la propia Constitución;

- O el tratado se sitúa en un plano inferior al de la Constitución, pero superior al de las leyes internas;

- O el tratado se sitúa en un plano inferior al de la Constitución, y no superior al de las leyes, pero sí igual al de éstas;

- O el tratado goza del mismo rango de la Constitución, y con ella prevalece sobre el resto del derecho interno.

De los tratados sobre derechos humanos cabe decir lo mismo que hemos dicho acerca de la fuente constitucional de los derechos humanos. Pero así como allí hicimos mención al control constitucional interno, aquí la internacionalización de los derechos y el activismo de la fuente contractual del Derecho Internacional vienen dando lugar al fenómeno de las jurisdicciones o instancias internacionales, cuyos tribunales tienen a su cargo interpretar los tratados y/o resolver quejas y denuncias sobre violaciones a las mismas cometidas en jurisdicción interna de los Estados parte que quedan sometidos a la jurisdicción internacional, lo que añade una nueva garantía en la esfera internacional en favor de la vigencia sociológica de los derechos

contenidos en tratados internacionales. En América, es ilustrativo el ejemplo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, o Pacto de San José de Costa Rica, con su instancia supraestatal organizada en una Comisión y una Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya jurisdicción no se abre automáticamente para cada Estado cuando ésta ratifica el Pacto, sino que requiere acatamiento expreso de ese Estado.

7.3. La Legislación Interna.

Peces Barba llama sistema mixto al que, en el sistema de fuentes, reparte entre el poder constituyente (Constitución) y poder legislativo (legislación) la normación escrita de los derechos humanos.

Es bueno que las leyes internas completen en el sistema de fuentes, a la Constitución en materia de Derechos Humanos. Cuando es así, esa legislación es considerada como materialmente constitucional, por referirse a aquella materia propia del derecho constitucional, cual es el del status jurídico político del hombre en el Estado.

Sin embargo, la legislación sólo incorporará derechos a la Constitución material cuando sus normas escritas alcancen vigencia sociológica.

En la relación de la legislación con la Constitución y con los tratados internacionales, se puede comentar:

- La ley no puede trasgredir a la Constitución Suprema so pena de ser inconstitucional, por lo que en materia de derechos humanos debe ampliar, reforzar, detallar, reglamentar a los que la Constitución contienen, pero NO alterarlos, frustrarlos o disminuirlos (la ley debe ser razonable y no arbitraria).

- Nos adherimos a la interpretación que hace prevalecer a los tratados sobre las leyes, desechando tanto la que coloca a las leyes por encima de los tratados, como la que equipara a unas y otros en un mismo nivel jerárquico; por ende, aplicamos a la ley contradictoria con un tratado el mismo criterio que expuse en orden a la relación entre la Ley y la Constitución.

7.4. La Costumbre.

Esta fuente es fundamental, porque si se le incluye entre las que se dan en considerar fuentes materiales, vuelca materialmente a la Constitución material un contenido que, hace parte medular del constitucionalismo clásico y del social.

En el derecho no escrito hay normas "no escritas", cabe decir que cuando es derecho no escrito (consuetudinario) que exhibe la vigencia sociológica de los derechos humanos hay normas no formuladas por escrito en la Constitución material que describa aquella vigencia.

7.5. El derecho judicial.

La creación de derecho por los jueces, es susceptible de cubrir al derecho constitucional material con contenidos amplios en favor de los derechos humanos, a través de la interpretación, la integración y el control constitucionales, con o sin Constitución escrita, con o sin legislación, con o sin tratados internacionales. En muchos casos, la vigencia sociológica de los derechos depende de esta fuente, máxime cuando se la encara al nivel de las cortes supremas o superiores tribunales.

La revisión constitucional que está a cargo de tales órganos, o de otros equivalentes según el sistema, nos hace asignar trascendencia a la fuente judicial.

Es claro que al igual que las otras fuentes, éste (derecho judicial) puede distorsionar a la Constitución e introducir en la Constitución material motivaciones deformantes o discrepantes respecto de la escrita, lo cual, si a la última la pasamos con una declaración de derecho, no hace emitir un juicio negativo de disvaliosidad respecto del derecho judicial que frustra, con aquellos resultados, a los derechos declarados en la Constitución. Pero este no es el momento de divagar sobre tal fenómeno, sino de circunscribirse a la imagen ortodoxa y valiosa de un derecho judicial que, como fuente, emite una producción propicia de acrecimiento y maximización de los mismos derechos. En este sentido, el activismo de la fuente judicial

tiene aptitud para vigorizar a las otras fuentes y apuntalar la vigencia sociológica de los derechos humanos.

7.6. Las fuentes de los derechos humanos y la vigencia sociológica de los derechos del hombre en el derecho interno.

Los comentarios realizados sobre las fuentes de los derechos humanos se han dirigido a descubrir qué contenidos favorables a los derechos entran a través de las mismas fuentes en el derecho constitucional material, o sea, de qué fuentes pueden provenir esos contenidos que encontramos en dimensión sociológica en el derecho interno.

Cuando los derechos tienen vigencia sociológica, la tienen en el derecho interno o, en otras palabras, que esa vigencia favorece el status de hombres que forman parte de un Estado, y no de hombres que directamente están situados en la comunidad internacional.

Siempre es el derecho interno (constitucional) el ámbito de instalación de los derechos, porque es el Estado al que ese derecho interno da organización y estructura, el que incorpora a su elemento humano un conjunto de hombres que conviven territorialmente en él.

La humanidad, la sociedad internacional, no son territoriales, no tienen población, porque territoriales y poblacionales son los Estados y todo hombre en el mundo vive y convive en y dentro de un Estado.

Es en ese marco donde importa que sus derechos tengan vigencia sociológica y, es en ese marco donde las fuentes arrojan su producto, ingresan el contenido que de ellas resulta.

II. Los Derechos Humanos en México.

1. Los Derechos Humanos en México,

1.1. Los textos.

En México podemos distinguir dos etapas en la consignación constitucional de los derechos del hombre, es decir, antes y después la nuestra vigente Constitución del 17.

1.1.1. Antes de la actual Constitución.

Hasta 1917, la mayoría de los documentos constitucionales elaborados en el México insurgente e independiente contuvieron un repertori amplio de los derechos del hombre, de espíritu u orientación puramente liberal individualista: Decreto Constitucional de Apatzingán de 1814 hasta la Constitución de 1857.

Sin embargo, no debemos olvidar que los principales escritos y documentos de la corriente liberal democrática, documentos entre los cuales destaca "El Bando de Hidalgo de 1810" "El Proyecto de Rayón de 1811", "El Bando de Morelos y sus Sentimientos de la Nación de 1814", también contuvieron declaraciones de derechos basadas en

principios como los de igualdad, libertad, legalidad, los cuales se encontraban implícitos en derechos y garantías, entre los que mencionamos: la igualdad de condición jurídica ante la ley; la proscripción de la esclavitud, del servicio personal y de la tortura; las libertades de comercio y de imprenta; el respeto a la propiedad; la inviolabilidad del domicilio, etc.

Estos principios fueron formulados con mayor claridad en el Decreto Constitucional de Apatzingán de 1814, el cual, en su artículo 24, que encabeza el capítulo relativo a los derechos fundamentales, considera como tales: la igualdad, la seguridad, la propiedad y la libertad. Este texto fue el primer documento constitucional mexicano en formular un catálogo de los derechos del hombre, fundados en la doctrina demo-liberal-individualista.

El catálogo de la Constitución de 1857 se puede subdividir en seis grupos:

- Igualdad.
- Libertad personal.
- Seguridad personal.
- Libertades de los grupos sociales.
- Libertades políticas.
- Seguridad jurídica.

1.1.2. Después de la Constitución vigente.

Nuestra Constitución de 1917 fue la primera en el mundo con un espíritu social,⁸⁰ al consignar promesas de justicia social. Esta inspiración socialista se manifestó en la elevación a rango constitucional de normas protectoras,⁸¹ contenidas en los artículos 27 y 123, respecto de dos de los sectores tradicionalmente marginados de nuestra sociedad (rural y obrero).

Ello fue posible gracias a la evolución mexicana iniciada en 1910, que recogiendo los anhelos populares que se habían postgrado desde la consumación de la independencia, se convirtió en la primera revolución triunfante inspirada en una ideología socialista.⁸²

Fue durante los años de lucha que se forjaron los objetivos de justicia social, los cuales habrían de quedar plasmados en la Constitución actualmente en vigor a través de una declaración de derechos de orientación socialista, que vino a completar el repertorio de derechos de inspiración individualista contenido en los documentos constitucionales anteriores a ella.

Hoy día, la protección de los derechos del hombre ha desbordado el ámbito competencial exclusivo de los Estados, para

80) Montiel y Duarte, Isidro. "Estudios sobre las Garantías Individuales", México, 1873.

81) Andrade, Adalberto. "Estudios del Desarrollo Histórico de nuestro Derecho -- Constitucional en materia de Garantías Individuales". Méx. 1958. Ed. Porrúa.

82) Burgoa Ignacio. "Las Garantías Individuales". Porrúa. México. 1977.

dar paso a todo un conjunto de normas, mecanismos e instituciones internacionales tendientes a lograr una más efectiva protección de esos derechos. México, desde marzo de 1981 es Estado parte de determinados instrumentos convencionales en materia de protección internacional de los derechos del hombre: Convención Americana sobre Derechos Humanos firmado en Costa Rica en noviembre de 1969.

1.2. Los Contextos y Pretextos.

Del complejo de hechos y circunstancias históricas condicionantes del proceso de integración jurídico-política de nuestro país, trataré de examinar dos problemas que se han manifestado como dos constantes, cuya persistencia histórica sigue dando pretexto y sustento a la lucha por los derechos humanos: El problema de los regímenes autoritarios de gobierno y el problema de la desigualdad.

1.2.1. Sistemas autoritarios y derechos humanos.

En cuanto a las instituciones jurídico-políticas con las que se ha tratado de dar forma y estructura a México, cabe subrayar que las mismas han estado divorciadas de la realidad y muy alejadas de los modelos teóricos en que se inspiraron.

Gobierno despótico y opresivo, aunado al autoritarismo colonial en que a los súbditos no les quedaba sino callar y obedecer propiciaron y acumularon agravios, quejas y disgusto por los constantes

abusos, extorsiones, discriminaciones y persecuciones de que eran objeto tanto criollos como mestizos, mulatos e indios, todo contra lo cual reaccionaron los insurgentes, tratando de organizar al país bajo sistemas individualistas.

Ya convertido en país independiente, México paso casi todo el siglo XIV, sometido a la autoridad de tiranos, déspotas y dictadores, a quienes poco o nada importó el acatamiento de la constitución en turno, ni mucho menos el respeto a los derechos humanos.

De ahí que, ante los numerosos atentados contra los derechos y libertades de los gobernados, Mariano Otero propusiera como urgente la adopción de una garantía (nuestro actual recurso de amparo) capaz de asegurar que tales atentados no se repitieran jamás.

En junio de 1856, al leerse el dictamen formulado por la comisión de Constitución, se invocase la aplicabilidad a nuestro país de doctrinas de publicistas extranjeros, a fin de poner un coto a la añeja costumbre que para violar los derechos del hombre habían adquirido nuestros gobernantes. Así como a la tiranía de las legislaturas que, creyéndose absolutas y despóticas habían dado ocasiones de escándalo, tantos pretextos de discordia y tantos incentivos a la guerra civil; por lo tanto se concluía, los derechos del hombre debían ser consignados en la Constitución y no tan sólo como un freno a los desmanes del poder ejecutivo, sino también contra dicha tiranía de las legislaturas.

También de ahí que la Constitución de 1857 no haya sido ni apreciada ni acatada por los gobernantes, al grado que llegó a ser desconocida, por ser imposible su observancia y evidente su impopularidad.

El mismo Juárez debió gobernar mediante facultades extraordinarias, al margen de la Constitución.

Con toda justeza, ha sido señalado que la orientación liberal individualista que inspiró todo el ordenamiento jurídico-político mexicano hasta la primera década del siglo actual, fue uno de los factores que contribuyeron a acentuar las contradicciones políticas, económicas y sociales del país, situación que habría de desembocar en el movimiento revolucionario de 1910, el cual trajo consigo un cambio que culminó en la consignación en la Constitución de 1917 de los derechos sociales de los trabajadores y campesinos.

Sin embargo, y a pesar de la vigencia de esta última Constitución, seguimos viviendo una práctica política del Estado Mexicano, acorde con viejas y depuradas prácticas autoritarias. Hoy día, nuestra estructura jurídico-política formal prescribe tres poderes gubernamentales independientes entre sí, los ciudadanos de nuestros días saben bien a que atenerse en cuanto a la diferencia entre formalismo y realidad.

Sin embargo, esto no quiere decir ni que en nuestro país no ha habido adelantos, ni mucho menos que nadie haya progresado. Lo que sucede es que no se ha progresado en lo fundamental y que del progreso logrado, no participan todos por igual.

1.2.2. **Estructuras socio-económicas y desigualdad.**

Es en materia de igualdad donde el contraste entre la teoría y la práctica aparece en mayor grado. El disfrute real de los derechos humanos no se ha asegurado, ni antes, ni ahora, a todos por igual. Las causas de la marginación de sectores de nuestra población han sido las que radican en el mantenimiento de una estructura económica injusta, así como en la persistencia de estructuras sociales arcaicas. Y es que nuestras sociedades no han sido preparadas y por ende no han alcanzado la madurez ni para la libertad responsable ni para la igualdad solidaria.

Entre los móviles que impulsaron a los insurgentes a la lucha, figuraba la desigualdad de derechos entre los españoles y los criollos. Es por ello explicable que la Constitución de 1814 tratara de reivindicar ante todo la igualdad.

Las Constituciones posteriores habrían de insistir sobre la igualdad, hasta llegar a la de 1857 que dio forma definitiva a este principio.

Sin embargo, la codicia de los pocos y la incapacidad y exclusión de los muchos, sigue siendo una característica del México actual.

En materia de justicia económica, ha sido tenaz la persistencia a la inicua distribución de la riqueza, fenómeno que asume las más alarmantes proporciones tratándose de la población rural e indígena por su resultante de condiciones de vida de lo más precarias y hasta inhumanas.

En México, se ha juzgado necesario insistir en la prohibición de toda servidumbre involuntaria. Igualmente, del hecho de que nuestro país al emerger a la vida independiente constituya una sociedad plurirracial que conoció también durante la Colonia discriminaciones jurídicas en detrimento de la casi totalidad de los habitantes de la Nueva España, se ha insistido también sobre la igualdad de razas.

Nuestras experiencias pasadas, nuestra realidad presente y nuestras perspectivas futuras no deben conducirnos ni a un pesimismo paralizante ni a una actitud contemplativa, sino a adoptar cada uno en la esfera de sus actividades, y en la medida de su capacidad, una posición activa y militante en pro de la defensa de los derechos y libertades del ser humano para que, no sólo en las aspiraciones de las fórmulas legales o en las promesas de la retórica gubernamental, sino en los hechos.

2. México y los Pactos y Convenciones de Derechos Humanos.

En 1968, Año Internacional de los Derechos Humanos, la Conferencia Internacional sobre esta materia celebrada en Teherán, adoptó la Resolución XXIII en la cual se proclama que la paz es condición primordial para el pleno respeto de los derechos humanos y la guerra es la negación de estos derechos. Con todo, la Conferencia Interamericana sobre problemas de la guerra y de la paz, también conocida como Conferencia de Chapultepec,⁸³ adoptada la Resolución XLI la cual postula que la paz mundial no puede cimentarse sino en tanto que los hombres puedan hacer valer sus derechos esenciales sin distinción de raza o de religión. Al mismo tiempo, la Conferencia de Chapultepec en su Resolución XL proclama la adhesión de las repúblicas americanas a los principios consagrados en el derecho internacional para la salvaguardia de los derechos esenciales del hombre, se pronuncia, por un sistema de protección internacional de estos derechos, confía al Comité Jurídico Interamericano la elaboración de un anteproyecto de Declaración de los Derechos y Deberes Internacionales del Hombre y encarga al Consejo Directivo de la Unión Panamericana convocar a una Conferencia Internacional de Jurisconsultos Americanos, a fin de que el citado proyecto de declaración fuese adoptado en forma de Convención por los Estados del continente.

83) Convocada a invitación del gobierno mexicano y efectuada en la Ciudad de México del 21 de febrero al 8 de marzo de 1945.

Dichas resoluciones constituyeron el punto de partida de una -- importante laboral que se cristalizó en la IX Conferencia Internacional Americana⁸⁴, en la cual se aprobaron documentos de vasto alcance en la esfera del reconocimiento y de la protección internacional de los derechos humanos. Así, al tiempo que se adoptaba la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Carta Interamericana de Garantías Sociales, se recomendaba la elaboración de un proyecto de estatuto para la creación y el funcionamiento de una corte interamericana destinada a garantizar los derechos del hombre, ya que se consideraba no sólo que la protección de los derechos humanos debe ser garantizada por un órgano jurídico sino que, tratándose de derechos internacionalmente reconocidos, la protección jurídica, para ser eficaz, debe emanar de un órgano internacional.

Una vez concluída la Segunda Guerra Mundial, el proceso de positivación normativa o de codificación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, cobró un auge sin precedentes, integrando, progresivamente y no sin serias dificultades, un catálogo de derechos y libertades fundamentales del ser humano internacionalmente reconocidos, rebasando así el ámbito del Derecho Interno.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos está integrado por instrumentos internacionales (Convenciones, Declaraciones, Estatutos). De estos instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos, tomando

84) Celebrada en Bogotá, el 30 de marzo de 1948.

en cuenta la ratificación de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1984, México es Estado parte en poco más o menos cincuenta instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

México se ha sumado, de manera sustancial, a la lucha en favor de los Derechos Humanos, la participación de nuestro país en el proceso de reconocimiento y protección internacional de los derechos y libertades fundamentales de la persona humana ha sido, en cuanto al reconocimiento, tardía; y en cuanto a la protección, incompleta. Tardía, porque apenas en marzo de 1981 nuestro gobierno se adhirió a siete importantes instrumentos internacionales sobre derechos humanos de carácter obligatorio.

Tales documentos son: "La Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer"; "La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos Políticos de la Mujer"; "La Convención de Caracas sobre Asilo Territorial"; "El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos"; "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales"; "La Convención Americana sobre Derechos Humanos"; "La Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer".

Incompleta, porque no ha tomado en consideración sino un instrumento universal y otro regional, ambos de contenido general,

entre los instrumentos que incluye el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

2.1. Descripción de los Tratados.

2.1.1. Declaración Universal de Derechos Humanos: Se proclamó en la Asamblea General de la ONU el 10 de diciembre de 1948. Considerando que el menosprecio de los Derechos Humanos ha originado actos de barbarie que lesionan la conciencia de la humanidad, se reafirma que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad de los hombres.

2.1.2. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: La Asamblea General de la ONU adoptó el 16 de diciembre de 1966 este pacto, en él se detallan los derechos ya contemplados por la Declaración Universal y se compromete a los Estados para que respeten los derechos protegidos.

2.1.3. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Fue adoptado por la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 1966. Este pacto puntualiza los derechos contemplados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, impone la obligación a los Estados de promover el respeto a los Derechos Humanos. Todos los pueblos tienen derecho a la libre determinación para consolidar su condición política y sustentar su desarrollo económico, social y cultural; pudiendo disponer de sus riquezas y recursos materiales sin menoscabo de las obligaciones de cooperación económica internacional, basada en el principio de beneficio económico recíproco. Todos los Estados parte se

comprometen a implementar las condiciones necesarias para lograr progresivamente la adopción de medidas legislativas a fin de asegurar la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto.

2.1.4. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: Fue adoptada en 1948, en la ciudad de Bogotá, Colombia.

Esta Declaración es regional y no universal; su ámbito de aplicación son los Estados Americanos, los cuales han reconocido que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser ciudadano de determinado país; sino que tiene como fundamento los atributos de la persona humana. Se establece que es un sistema inicial de protección de los Estados Americanos acorde a las circunstancias sociales y jurídicas que prevalecían en ese momento, pero que deberían fortalecerse cada vez más, a medida que las circunstancias lo permitan.

2.1.5. Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José): Se firmó en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969.

Esta Convención compromete a los Estados firmantes a crear sistemas de protección de los derechos fundamentales en su legislación interna.

3. Derechos fundamentales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los Derechos Humanos no sólo son conceptos y teoría sino que están plasmados en diversos ordenamientos legales, tanto nacionales como internacionales, para que su observancia y cumplimiento sean realmente efectivos.

En el ámbito nacional, nuestros Derechos Humanos están contemplados en los primeros veintinueve artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En nuestra Constitución los Derechos Fundamentales reciben el nombre de Garantías Individuales.

3. 1. Las garantías individuales:

Garantía de igualdad (art. 1): Este primer artículo Constitucional es de suma importancia, ya que establece la "igualdad" entre todos los individuos. Todos, por el sólo hecho de ser personas humanas, tienen derechos que deben ser reconocidos, respetados y protegidos. Estos derechos pertenecen a todos y cada uno de los seres humanos, sin distinción de nacionalidad, sexo, edad, raza, creencia o cualquier otra causa, y sólo pueden suspenderse o restringirse en caso de invasión o disturbio grave de la paz pública.

Este artículo tuvo como antecedentes a los siguientes:

Constitución Política de la Monarquía Española de 1812 (art. 4); Decreto Constitucional para la libertad de la América Latina de 1814 (arts. 19, 24 y 27); Tercera de las leyes constitucionales de la República Mexicana de 1836 (art. 45V); Bases orgánicas de la República Mexicana de 1843 (art. 67 IV); Voto particular de Mariano Otero al Acta Constitutiva y de Reforma de 1847 (art. 4); Acta Constitutiva y de Reforma de 1847 (art. 5); Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856 (arts. 3, 5, 30, 73, 77, 84); Constitución de 1857 (art. 1); Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza en 1916 (art. 1).⁸⁵

Garantía de Prohibición de la esclavitud (artículo 2).

En este artículo se plasma el antiguo ideal libertario de José María Morelos y Pavón, quien propuso la abolición de la esclavitud el 14 de septiembre de 1814. Esta disposición, además, protege a los extranjeros que tengan esta condición y entren al País, otorgándoles su libertad.

Esta garantía individual tiene como antecedentes a: La Constitución Política de la Monarquía Española de 1812 (art. 5); Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 (art. 9); Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856 (art. 31); Constitución Mexicana de 1857 (art. 2); Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza de 1916 (art. 2).⁸⁶

85) Terrazas R., Carlos. "Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México". Editorial Porrúa, 1991.

86) Ibidem.

Garantía de Educación (artículo 3):

En la Constitución se concibe la educación como un proceso tendiente a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano; es decir, se busca una educación integral que cumpla con una función social; fomentando el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia. La educación en México tiene las siguientes características:

- Laica.- Se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa.

- Democrática.- Tendiente al constante mejoramiento económico, social y cultural de todos los mexicanos.

- Nacional.- En defensa de los intereses de la Patria.

- Social.- Lucha por el respeto a la dignidad del individuo como persona y por la integridad de la familia, basándose en los principios de fraternidad e igualdad de derechos del hombre.

- Gratuita.- En los casos en que sea impartida por el Estado.

- Obligatoria.- Tratándose de la educación primaria, por otro lado, este artículo establece que la educación puede ser concesionada a los particulares mediante autorización expresa del poder público. Asimismo,

señala que las instituciones de educación superior pueden ser autónomas en bien de los fines que le son propios de carácter educativo. Debiendo existir un espíritu de libertad que debe impregnar a la educación; por ello orienta el concepto de libertad hacia la cátedra, la investigación, discusión y difusión de las ideas.

A través de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión deberá unificarse, coordinarse y distribuirse la función social de la educación en los ámbitos Federal, Estatal y Municipal. Los antecedentes de esta disposición son: Constitución Política de la Monarquía Española de 1812 (art. 131), 335, 366, 367, 368, 369 y 370); Decreto Constitucional para la libertad de la América Latina de 1814 (art. 39); Plan de la Constitución Política de México de 1823 (Base tercera, sexta); Constitución de 1824 (art. 50 I); Sexta de las leyes constitucionales de México en 1836 (art. 14, I, III, V; 25); Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 (art. 134 IV, VII); Estatuto Orgánico Provisional Mexicano de 1856 (art.3); Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza de 1916 (art. 3).

Garantía de igualdad entre hombre y la mujer; garantía de paternidad responsable; garantía a la salud; garantía a la vivienda; garantía del menor. (art. 4o.).

En este precepto se incorpora a la mujer a los procesos políticos, económicos y sociales de la nación, reconociendo la condición de igualdad que conlleva el cumplimiento solidario de las responsabilidades.

En México, se respeta la decisión de los padres de tener los hijos que deseen; sin embargo, nuestra Constitución hace hincapié en la responsabilidad que implica la paternidad.

La Constitución señala que todo hombre tiene derecho a una vivienda digna, por lo cual se hace necesaria una política nacional que posibilite este fin.

Además en esta disposición se garantiza la seguridad social, como un derecho al que todos tenemos acceso y que se concreta en el derecho a la protección de la salud, en el Sistema Nacional de Salud. Antecedentes: este artículo es de reciente inclusión.

Garantía de libertad de trabajo (artículo 5o.):

Todos tenemos derecho al beneficio del trabajo, pudiendo elegir el que sea de nuestro agrado, siempre y cuando esté permitido por la ley.

Los beneficios del trabajo deben corresponder al trabajador, no pudiendo privarlo de ellos, salvo resolución judicial. Este artículo determina que algunas profesiones necesitan un título para su ejercicio y las condiciones bajo las cuales se laborará. Establece también que para laborar en cualquier trabajo es esencial que exista consentimiento del trabajador; sin embargo, los servicios de índole social si son obligatorios. En el convenio de trabajo de ninguna manera puede privarse al trabajador

de su libertad y tampoco puede éste renunciar a su profesión o pactar su destierro.

Antecedentes: Constitución Política de la Monarquía Española de 1812 (art. 23); Decreto Constitucional para la libertad de la América Latina de 1814 (art. 26, 38 y 58); Constitución de 1824 (art. 50 XXIII); Tercera y Cuarta de las leyes constitucionales de 1836 (art. 44, XIV; 17 XXIII); Bases Orgánicas de 1843 (art. 87 VIII); Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856 (art. 32); Constitución de 1857 (art. 3, 4, 5); Proyecto de Constitución d. Venustiano Carranza de - 1916 (art 4).

Garantía de libertad de expresión.

La libertad de expresión consiste en que cualquier persona puede decir lo que piensa mientras no afecte a otra; a la moral o a la paz pública. Todos los mexicanos estamos autorizados para hablar sobre lo que nos interesa, mientras no causemos daño a un individuo o a la sociedad. El Estado está obligado a garantizar este derecho.

Antecedente: Decreto Constitucional para la libertad de la América Latina de 1814 (art. 40); Plan de la Constitución de 1823; Bases Orgánicas de 1843 (art. 9 II); Estatuto Orgánico Provisional de 1856 (art. 35); Constitución de 1857 (art. 6).

Garantía de libertad de imprenta

Este artículo consagra la libertad de prensa; es decir, el derecho fundamental que cada uno tenemos para publicar y difundir nuestras ideas a través de la palabra escrita.

Este derecho está limitado por el respeto a la paz pública, a la vida privada y a la moral.

Antecedentes: Constitución de la Monarquía Española de 1812 (art.131, 371); Decreto Constitucional para la libertad de la América Latina de 1814); Constitución de 1824 (art. 50, 161 IV); Primera de las leyes constitucionales de 1836; Bases Orgánicas de 1843 (art. 9 II, III y IV); Voto particular de Mariano Otero al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 (art. 20, 26, 27); Estatuto Orgánico Provisional de 1856 (art. 35); Constitución de 1857.

Garantía de Derecho de Petición.

Esta garantía consiste en la facultad de solicitar la intervención del Estado a través de sus órganos. Impone obligaciones a ambas partes, ya que por un lado debe realizarse por escrito, respetuosa y pacíficamente y por otro, la autoridad debe contestar por escrito, resolviendo la petición.

En materia política sólo tienen este derecho los individuos de nacionalidad mexicana.

Antecedentes: Decreto Constitucional para la libertad de la América Latina de 1814; Voto particular de Mariano Otero al Acta Constitutiva y de Reformas; Estatuto Orgánico Provisional de 1856; Constitución de 1857.

Garantía de libertad de Reunión y Asociación.

Se consagra la libertad de reunión y asociación en forma pacífica para la obtención de ciertos fines permitidos por la ley.⁸⁷

Antecedentes: Constitución de 1812; Constitución de 1857; Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza de 1916.

Garantía de Libertad de Posesión y Portación de Armas.

La Constitución consagra dos garantías: La de posesión y la de portación de armas; con la limitante de que éstas no sean reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional, y otra limitante, son las que establece la Ley Reglamentaria de este artículo la cual establece los requisitos necesarios para la portación de armas.

Antecedentes: Constitución de 1812; Decreto Constitucional de 1814; Constitución de 1857.

87) Asociarse: la unión de varias personas con un fin común y permitido por la ley de carácter permanente con personalidad jurídica propia. Reunión: el hecho de juntarnos con otras personas por un momento y por un motivo determinado, cualquiera que sea.

Garantía de libertad de tránsito.

La libertad de tránsito tiene cuatro vertientes:

- Entrar al país.
- Salir del país.
- Establecer el lugar de residencia Sin pasaporte
o
Sin salvoconducto
- Viajar por su territorio.

Este derecho podrá ser limitado por la autoridad judicial o por la autoridad administrativa.

Antecedentes: Decreto Constitucional de 1814 (art. 17). Primera de las leyes constitucionales de 1836 (art. 2 VI); Bases Orgánicas de 1843 (art. 9 XIV); Estatuto Orgánico de 1856; Constitución de 1857; Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza de 1916.

Garantía de Igualdad (artículo 12)

En nuestro país no puede existir diferencia alguna fundada en una preconcebida escala social; por lo tanto no se conceden títulos de nobleza, ni se puede gozar de privilegios basados en éstos.

Antecedentes: Decreto Constitucional de 1814 (art. 2); Estatuto Orgánico de 1856 (art. 73, 75, 76); Constitución de 1857.

Garantía de Igualdad ante la Ley (artículo 13).

Todos tenemos derecho a la impartición de justicia; por eso, si cometemos un ilícito, debemos ser juzgados antes de ser condenados. A nadie se le puede procesar en un tribunal que no esté plenamente establecido; es decir, no puede haber tribunales especiales para una persona ni tampoco leyes que no sean de observancia general.

Esta disposición constitucional garantiza que no existan fueros o calidad especial de un individuo ante la ley, salvo el caso de los militantes, quienes están sujetos al fuero de guerra.

Antecedentes: Constitución de 1812; Decreto Constitucional de 1814; Plan de la Constitución de 1823; Constitución de 1824; Primera y Quinta de las leyes constitucionales de 1836; Bases Orgánicas de 1843; Estatuto Orgánico de 1856; Constitución de 1857.

Garantía de Irretroactividad de las Leyes; Garantía de Audiencia; Garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal; Garantía de legalidad en el juicio civil (artículo 14).

La irretroactividad de la ley se refiere a que la ley no se puede aplicar a situaciones o hechos que tuvieron lugar con anterioridad a su entrada en vigor, excepto cuando produzca un beneficio a quien se le aplica.

La Garantía de Audiencia Pública que para poder privar a una persona de su vida, libertad, propiedades, posesiones o derechos, se tiene que cumplir con ciertos requisitos: juicio previo, cumplir con el procedimiento y que sea regulado con leyes vigentes en el momento de cometerse el hecho.

La exacta aplicación de la ley en materia penal consiste en que toda conducta, para que sea considerada delito, debe estar prevista en una ley, la cual establecerá la penalidad que le corresponde. Así, en ningún caso de orden criminal puede juzgarse a una persona por haber realizado una conducta semejante a otra considerada como delito.

La legalidad en los juicios de orden civil se refiere a que las resoluciones deben apearse a la letra misma de la ley o a la interpretación jurídica de la misma o a los principios generales de derecho.

Antecedentes: Constitución de 1812; Decreto Constitucional de 1814; Constitución de 1814; Bases Orgánicas de 1843; Estatuto Orgánico Provisional de 1856; Constitución de 1857.

Garantía de exacto cumplimiento de los Derechos Fundamentales (artículo 15).

La Constitución NO autoriza la celebración de convenios o tratados que menoscaben los derechos y libertades establecidas en la misma.

Antecedentes: Constitución de 1857.

Garantía de Legalidad (artículo 16).

Un individuo sólo puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones cuando existe una orden de la autoridad judicial que se sustente en hechos y leyes generales aplicables al caso concreto.

Para que se haga una inspección en algún domicilio debe existir una orden de cateo, por escrito y emitida por una autoridad judicial, especificando lo que se busca: persona u objetos.

La autoridad administrativa, para verificar el cumplimiento de lo estipulado en los reglamentos sanitarios, de policía y en las disposiciones fiscales, podrá realizar visitas domiciliarias, respetando las formalidades prescritas para el cateo.

Las órdenes de aprehensión o de detención deberán ser expedidas por autoridad judicial cuando exista denuncia, acusación o querrela, y el delito se castigue con prisión.⁸⁸

88) Denuncia: es el hecho de poner en conocimiento del Ministerio Público la realización del acto que al parecer constituye un delito en el que la sociedad o el interés social resulten afectados, y se trate de delitos que se persiguen de oficio.

Acusación: consiste en el cargo o cargos que alguien hace contra determinada persona en concreto, responsabilizándola de la comisión de un acto que puede o no ser delictuoso.

Querrela: consiste en poner en conocimiento de la autoridad un hecho posible^lmente delictuoso que daña intereses privados.

En este artículo se encuentra proclamada la libertad de circulación de la correspondencia, que prohíbe a toda autoridad inspeccionarla.

Otra garantía contemplada es que en tiempo de paz los miembros del ejército no podrán exigir alojamiento, alimentos u otras prestaciones a particulares contra su voluntad.

Antecedentes: Constitución de 1812; Decreto Constitucional de 1814; Leyes Constitucionales de 1836; Bases Orgánicas de 1843; Constitución de 1857.

Derecho a la Protección de la Justicia (artículo 17).

Nadie podrá hacerse justicia por sí mismo. Para ello existen tribunales que impartirán justicia en los tiempos y términos fijados por la ley, en forma imparcial, rápida, completa y gratuita.

La independencia de los tribunales está garantizada por la Ley. Nadie puede ser encarcelado por deudas de carácter civil.

Antecedentes: Constitución de 1812; Decreto Constitucional de 1814; Plan de la Constitución de 1823; Constitución de 1857.

Garantía de la dignidad humana en prisión (artículo 18).

Las garantías que otorga nuestra Constitución protegen, inclusive a aquellos que transgreden la ley. Sólo podrán ser sometidos a prisión pre-

ventiva, personas que sean acusadas por delitos que merezcan pena de cárcel.

La Constitución establece distintos criterios para la separación de reos; prisión para procesados; prisión para sentenciados, mujeres, hombres y menores.

La finalidad de la prisión es la readaptación social del delincuente, sobre la base del trabajo, la capacitación y la educación.

Los mexicanos que se encuentren presos en otro país, podrán ser trasladados a México para que puedan gozar de los beneficios que ofrece la readaptación social de nuestro Sistema Penitenciario.

Los reos de nacionalidad extranjera podrán ser enviados a su país con base en los tratados internacionales que se han celebrado para este efecto. Este traslado sólo podrá efectuarse con el conocimiento del interesado.

Antecedentes: Constitución de 1812; Decreto Constitucional de 1814; Estatuto Orgánico de 1856; Constitución de 1857; Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza en 1916.

Garantía de Seguridad Jurídica (artículo 19).

A nadie se le podrá privar de la libertad por más de tres días sin que se justifique con auto de formal prisión.

Cuando se proceda penalmente a una persona no puede cambiarse la naturaleza de su acusación; no se puede imputar un delito distinto al que se señale en el auto de formal prisión; en todo caso será una acusación separada, que se acumulará al proceso ya existente. La dignidad del hombre y el derecho a su integridad física son aspectos centrales de las garantías individuales; por lo cual, ninguna autoridad puede abusar de su función maltratando a una persona, ya sea en el momento de la detención o en la prisión.

Antecedentes: Constitución de 1812; Decreto Constitucional de 1814; Constitución de 1814; Primera, Cuarta y Quinta de las leyes constitucionales de 1836; Bases Orgánicas de 1843 (art. 9 VII); Estatuto Orgánico de 1856 (art. 46, 47, 48, 49, 51); Constitución de 1857 (art.19); Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza de 1916.

Garantías del Procesado (artículo 20).

Esta disposición constitucional contempla las siguientes garantías del individuo dentro del procedimiento penal.

-Los acusados de un delito que merezcan una pena cuyo término medio aritmético (pena máxima más pena mínima entre dos, igual a término medio aritmético) no sea mayor de 5 años, podrá solicitar libertad provisional bajo fianza.

-Se prohíbe la incomunicación o cualquier otro medio para obligar a un acusado a declarar en su contra;

-Dentro de las 48 horas siguientes a la consignación del acusado a la justicia se debe celebrar la audiencia pública, donde se le informe el nombre del acusador y de qué se le acusa, con el fin de que el acusado pueda rendir en ese acto su declaración preparatoria;

-El acusado debe ser confrontado con los testigos, para que pueda hacerles las preguntas que considere necesarias para su defensa;

-Se tiene derecho a ofrecer todas las pruebas y a presentar los testigos que se consideren convenientes;

-El acusado deberá ser juzgado en audiencia pública por un juez o un jurado de ciudadanos;

-Al acusado le serán facilitados todos los datos necesarios que consten en el proceso para su defensa;

-La duración de los juicios no podrá ser mayor de 4 meses si el delito del que se le acusa tiene una pena máxima de dos años; si la pena es mayor, el juicio no puede exceder de un año;

-Se tiene derecho a contar con un defensor desde el momento de ser aprehendido, el cual tiene la facultad de estar presente en todos los actos del juicio.

-No podrá prolongarse la prisión por deudas de carácter civil. Tampoco la prisión preventiva podrá exceder el tiempo que la ley establece como máximo, por el delito que se cometió. Para compurgación de la sentencia se contará desde la fecha de la detención.

Antecedentes: Constitución de 1812; Decreto Constitucional de 1814; Quinta de las leyes constitucionales de 1836; Bases Orgánicas de 1843; Estatuto Orgánico Provisional de 1856; Constitución de 1857.

Garantía de Seguridad Jurídica. (artículo 21).

Establece la competencia de diversas autoridades.

-Únicamente la autoridad judicial podrá imponer penas.

-El Ministerio Público y la Policía Judicial se encargarán de la investigación de los delitos.

-La autoridad administrativa podrá imponer multas y arrestos hasta por 36 horas.

Antecedentes: Constitución de 1812; Tercera y Cuarta de las leyes de 1836; Bases Orgánicas de 1843; Estatuto Orgánico Provisional de 1856; Constitución de 1857; Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza de 1916.

Garantía de Prohibición de Penas Civiles, Inhumanas o Degradantes. (artículo 22).

En México se prohíben las penas de:

Mutilación (amputación de cualquier parte del cuerpo).

Infamia (pena contra la honra, reputación, fama).

Marca (aplicación de una señal en el cuerpo).

Palos (golpes).

Tormento de cualquier especie (dolor corporal).

Multa excesiva.

Confiscación de bienes: No se considera confiscación, la impuesta por la autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil originada por un delito, ni el de los bienes en caso de enriquecimiento ilegítimo.

Penas inusitadas.

Penas trascendentes.

Antecedentes: Constitución de 1812; Constitución de 1824 (arts. 146, 147, 149); Quinta de las leyes constitucionales de 1836; Bases Orgánicas de 1843.

Garantía de Seguridad Jurídica (artículo 23).

El juicio que se le siga a alguna persona por haber cometido un delito no podrá tener más de tres instancias; la última instancia será el amparo, cuya sentencia será definitiva.

Por otro lado, está prohibido que se juzgue dos veces a una persona por un mismo delito.

Antecedentes: Decreto Constitucional de 1814; Plan de la Constitución de 1823; Quinta de las leyes constitucionales de 1836; Bases Orgánicas de 1843; Estatuto Orgánico de 1856; Constitución de 1857.

Garantía de Libertad de Culto (artículo 24).

Este artículo establece la libertad de culto. Los actos religiosos deberán celebrarse dentro de domicilios particulares o templos, siempre y cuando no constituyan un delito.

Antecedentes: Constitución de 1812; Decreto Constitucional de 1814; Constitución de 1824; Bases Orgánicas de 1834; Constitución de 1857.

Garantía de la rectoría económica del Estado (artículo 25).

Corresponde al Estado Mexicano la rectoría del desarrollo nacional y garantizarlo en forma integral. El desarrollo debe fortalecer nuestra soberanía y régimen democrático, fomentando en crecimiento económico y la justa distribución de la riqueza.

Tiene profundo sentido social, reconoce el derecho de los hombres al pleno ejercicio de la libertad y dignidad.

La distribución de la riqueza es una necesidad de equilibrio social que no puede ser transgredida por aquellos que poseen los medios de producción.

Es el Estado quien debe regular y fomentar las actividades que tiendan al beneficio público; sin embargo, la Constitución autoriza que en el desarrollo económico nacional participen el Gobierno, empresarios y trabajadores. Este artículo consagra el apoyo que se debe dar a las empresas del sector social y privado, buscando el beneficio general y la productividad, conservando los recursos y protegiendo el medio ambiente.

Antecedentes: Artículo de reciente inclusión.

Garantía de la Planeación Democrática (artículo 26).

Existirá una planeación democrática del desarrollo nacional, que estará al cargo del Estado, para la independencia, democratización política, social y cultural, a través del crecimiento económico.

Se incorporarán a la planeación las aspiraciones y demandas de la Sociedad debiéndose sujetar a ésta los programas de la Administración Pública Federal, previa intervención del Congreso de la Unión.

Antecedente: Artículo de reciente inclusión.

2.4. El artículo 27 Constitucional.

2.4.1. Evolución histórica.

-Reformas:

- Enero 10 de 1934.
- Diciembre 6 de 1937.
- Noviembre 9 de 1940.
- Abril 21 de 1945.
- Febrero 12 de 1947.
- Diciembre 2 de 1948.
- Enero 10 de 1974.
- Enero 10 de 1975.
- Enero 15 de 1976.
- Febrero 3 de 1983.
- Enero 6 de 1992. "reforma modernizada"

2.4.2. Análisis del 27 Constitucional.

-Permanece sin reforma:

- Propiedad originaria de la Nación.
- Propiedad privada sujeta a modalidades.
- Expropiación.
- Dominio directo de la nación sobre los recursos naturales.
- Propiedad de la Nación sobre las aguas en general.
- Limitación a las instituciones de beneficencia y bancos para adquirir inmuebles.

- Principio de justicia agraria y desarrollo rural.

148.

-Se reforma:

- Derogación del Derecho a los núcleos de población a obtener tierras tomadas de las inmediatas.
- Derogación de la prohibición a las sociedades mercantiles y civiles para adquirir bienes raíces.
- Reconocimiento de personalidad jurídica a los ejidos.
- Protección a la propiedad indígena.
- Se suprime el precepto que creo a la S.R.A.
- Elevación Constitución de la Procuraduría Agraria.
- Creación de los tribunales agrarios.

Antecedentes:

- Constitución de 1812; Decreto de 1814; Bases Orgánicas de 1843; Constitución de 1857.

Garantía de Rectoría Económica del Estado: (artículo 28).

Para evitar la concentración o acaparamiento de una actividad económica en manos de una persona o grupo, se prohíben los monopolios. No se consideran como tales las funciones que realiza el Estado de manera

exclusiva, ni las asociaciones de trabajadores y cooperativas de productores que estén bajo la vigilancia del Gobierno, ni los privilegios a autores, artistas, inventores y perfeccionadores, para el aprovechamiento de sus obras o inventos.

El Estado podrá concesionar los servicios públicos o la utilización de bienes del dominio público. Podrá otorgar subsidios de carácter general y temporal a actividades de gran importancia y establecer leyes que dictaminarán los precios máximos a los productos básicos protegiendo así a los consumidores.

Antecedentes: Constitución de 1812; Bases Orgánicas de 1843; Estatuto Orgánico de 1856; Constitución de 1857.

4. El artículo 29 Constitucional y la suspensión de Derechos Humanos en México.

El artículo 29 Constitucional, prevé la posibilidad de que, en casos excepcionales o situaciones de emergencia, se suspende el disfrute normal de las garantías individuales o derechos humanos reconocidos por la propia carta fundamental, cuando éstos representan un obstáculo para hacer frente a dichas situaciones.

Al mismo tiempo señala que podrán otorgarse al Ejecutivo las autorizaciones o facultades extraordinarias que se consideren necesarias.

La cuestión del régimen jurídico a que debe quedar sometida tal suspensión de derechos humanos sobre relevancia para México a partir del momento en que fue adoptado y se abrió a la firma un instrumento internacional y de carácter general y obligatorio en materia de derechos humanos, es decir, la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, del 22 de noviembre de 1969, instrumento que nuestro país decidió no suscribir en esa fecha debido a las discrepancias existentes entre el artículo 29 constitucional y las disposiciones correspondientes de la Convención Americana.

Mayor importancia habría de suscitar dicha discrepancia, una vez que México depositó, en marzo de 1981, los instrumentos de adhesión, mediante los cuales nuestro país se convertía en Estado Parte de diversos instrumentos internacionales sobre derechos humanos, entre los cuales se cuentan tanto el Pacto de San José como el Pacto Internacional de Derechos

Civiles y Políticos, cuyas disposiciones en materia de suspensión de derechos humanos también difieren de los términos del 29 Constitucional.

4.1. Conceptos básicos de la suspensión de derechos.

4.1.1. Definición.- Desde el punto de vista del derecho internacional de los derechos humanos, la suspensión de derechos es "la derogación" general y temporal de algunos derechos humanos⁸⁹ en casos excepcionales o situaciones de emergencia.⁹⁰

4.1.2. Fundamento.- La única razón y finalidad última que justifican o legitiman la adopción de una medida tan drástica son las de enfrentar y superar circunstancias excepcionales o situaciones de emergencia, tales como una guerra, una invasión, una perturbación grave de la paz pública, una catástrofe natural; las cuales constituyen un grave peligro para la independencia del Estado, para su integridad territorial o para la seguridad de su población.

4.1.3. Principios.- Conforme al principio de generalidad, la suspensión de derechos no debe contraerse a un solo individuo o a un determinado grupo de personas, ni las medidas que vayan a tomarse para hacer frente a la situación de emergencia deben entrañar

89 Rodríguez y Rodríguez, Jesús.- "Suspensión de derechos". Dicc.Jurídico Mexicano, 2da.ed. México. Porrúa. UNAM. 1989. pp.3028-3029.

90 El vocablo derogación no es correcto en castellano para definir una situación de excepción o suspensión temporal de determinadas normas. No obstante, aquí se utiliza porque el uso lo ha consagrado en la jerga del Derecho Internacional. Buergenthal, Thomas. "La Protección de los Derechos Humanos en -- América". San José, Costa Rica. editorial Juricentro. 1983.

discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.⁹¹

Según el principio de temporalidad, la suspensión de derechos debe hacerse por tiempo limitado, es decir, que la suspensión durará el tiempo estrictamente indispensable que requieren las exigencias o circunstancias de la situación.

Conforme al principio de la inderogabilidad de ciertos derechos, se prohíbe la suspensión de toda una serie de derechos, entre ellos, los derechos a la vida; a no ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; ni a la esclavitud o servidumbre, etc.

4.2. Exégesis del artículo 29 Constitucional.

La Constitución determina concretamente alguna de las causas o motivos, los órganos estatales competentes, y las condiciones de especialidad, temporalidad y generalidad que deben tomarse en cuenta para poder decretar válidamente la suspensión de garantías.

4.2.1. Casos de suspensión:

Entre las causas de emergencia que puedan dar lugar a la suspensión de derechos, el precepto sólo señala dos: los casos de

91 Sánchez Viamonte, Carlos. "El constitucionalismo. Sus Problemas", Buenos Aires, Edit. Bibliográfica, Argentina, 1957. pp.345 y ss.

invasión y de perturbación grave de la paz pública. En el primer caso, la invasión puede estar representada por un conflicto bélico o una intervención armada de carácter internacional y en el segundo, tal perturbación puede revestir el carácter de un conflicto armado interno.

Por lo que hace "a cualquier otro" caso que signifique un gran peligro o conflicto para la sociedad, se deja a la discrecionalidad de las autoridades gubernamentales la determinación o calificación del mismo.

4.2.2. Autoridades que concurren a declararla:

La suspensión de los derechos y libertades fundamentales de todo un pueblo, o de una parte del mismo, constituye una medida excepcional de tal gravedad y trascendencia en la vida jurídica de cualquier país, que la adopción de la misma no debe nunca quedar sujeta al arbitrio y determinación de un sólo de los poderes del Estado.

De ahí que el artículo 29 constitucional establezca que la suspensión de garantías sólo podrá ser declarada válidamente, cuando al efecto concurren: Una iniciativa del Presidente de la República. En tal sentido, la cual deberá contar con el acuerdo de los funcionarios dependientes del Ejecutivo, y la aprobación del Congreso de la Unión o, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente.

La única reforma que hasta la fecha se ha hecho al artículo 29 constitucional ha sido la publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de abril de 1981, cuyo objeto fue suprimir la expresión "Consejo de Ministros" por la numeración detallada de los funcionarios públicos que coinciden con el Presidente de la República en solicitar al Congreso la aprobación de la suspensión de garantías.⁹²

4.2.3. Derechos afectados.

En relación con los derechos humanos que pueden ser suspendidos cabe advertir que conforme a los términos de la propia Constitución, puede afirmarse que los derechos susceptibles de ser suspendidos son todos los que consagra nuestra Constitución.

Lo anterior es relevante para nuestro país, especialmente en función de su política exterior sobre derechos humanos dado que, fueron justamente los términos empleados sobre este particular por el artículo 29 Constitucional lo que imposibilitó a México a suscribir, desde la fecha de su adopción, la Convención Americana, la cual señala expresa y categóricamente aquellos derechos humanos que no admiten suspensión alguna.

De ahí, que México formulara una reserva precisamente en materia de suspensión de los Derechos Humanos.⁹³

92 Madrazo, Jorge. "Comerntario al Artículo 29". Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada. México. UNAM. 1985. pág. 84.

93 Universidad Nacional Autónoma de México. Los Tratados sobre Derechos Humanos y la Legislación Mexicana. México. UNAM. 1981.

La Convención Americana al igual que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, fueron aprobados por nuestro país el 18 de diciembre de 1980. En tal aprobación no encontramos ninguna reserva en materia de suspensión de derechos, no obstante que ambos instrumentos internacionales contienen disposiciones que prohíben de manera terminante la suspensión de toda una serie de derechos.

Sobre este particular, en la exposición del Poder Ejecutivo sobre los Pactos y Convenciones que promueven la protección de los Derechos Humanos, se sostuvo que "es obvio que el constituyente no consideró que para hacer frente a casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que pusiera a la sociedad en peligro grave, el Presidente pudiera privar de la vida arbitrariamente". En tal virtud se consideró que no sería adecuado formular a este respecto ni siquiera una declaración interpretativa.

Salta a la vista que las razones aducidas por el Constituyente contradicen la anterior afirmación del Ejecutivo, por lo que puede decirse que la letra y el espíritu del texto actual del 29 constitucional revelan una discrepancia con las disposiciones de los dos instrumentos internacionales referidos.

Por otra parte, en cuanto a la aplicación práctica de la disposición constitucional del artículo 29, debemos hacer mención que a raíz del estado de guerra que prevaleció entre México y los países del eje (Alemania, Italia y Japón), tuvo lugar la única aplicación práctica

hasta la fecha del artículo 29, mediante el Decreto de Suspensión de Garantías Individuales, expedido por el Congreso de la Unión de conformidad con los artículos primero y 29 constitucionales.

El artículo primero de dicho decreto de suspensión aprobó se suspendieran las garantías individuales de: libertad de trabajo y prohibición de trabajos forzosos; libertad de expresión; libertad de imprenta; libertad de poseer armas con fines de seguridad y legítima defensa; libertad de tránsito; garantías de seguridad jurídica; derecho al respeto de la vida privada; garantías del acusado; delimitación de competencias para la imposición de penas, persecución de delitos, imposición de la pena de muerte; inviolabilidad de la correspondencia, para todo el territorio nacional y para todos los habitantes de la República Mexicana.

El artículo segundo del decreto limitó la vigencia temporal de la suspensión hasta en tanto subsistiesen los motivos que dieron lugar a la expedición del propio decreto, al establecer que la suspensión duraría todo el tiempo en que México permaneciera en estado de guerra.

4.2.4. Condiciones

La suspensión de garantías está subordinada a toda una serie de requisitos o condiciones que coinciden con los principios básicos del artículo 29 y establecen las siguientes limitaciones.⁹⁴

94 Burgoa, Ignacio, "Las Garantías Individuales". México. Edit. Porrúa. 1990.

a) De espacio: el artículo 29, prescribe expresamente que las garantías podrán suspenderse en todo el país o sólo en un lugar determinado del mismo. La suspensión de garantías debe limitarse a la parte del territorio nacional que se vea afectada por la situación excepcional o de emergencia de que se trate.

b) De transitoriedad: la suspensión de garantías sólo podrá decretarse por un tiempo limitado, es decir, por ningún motivo la misma deberá prolongarse indefinidamente. Tal limitación obedece a que, siendo la suspensión de garantías una medida excepcional de carácter transitorio, a la cual sólo deben recurrirse como último recurso para hacer frente a una situación de emergencia, una vez controlada o superada ésta, dicha medida debe desaparecer.

c) De generalidad: la suspensión de garantías, debe hacerse por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión pueda contraerse a determinado individuo, de lo cual se infiere, desde luego, que la aplicación de esta medida debe ser erga omnes.⁹⁵

⁹⁵ De la Cueva, Mario, "La Suspensión de Garantías y la Vuelta a la Normalidad". Aguilar y Maya, José, "La Suspensión". Edit. Porrúa. Méx.1985.

III. Organos Internacionales Protectores de los Derechos Humanos.

Estos organismos están regulados por los Tratados Internacionales tales como: la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros.

Tales organismos son órganos judiciales que resuelven controversias suscitadas por la violación de Derechos Humanos.

Los organismos internacionales de defensa de Derechos Humanos son:

a) Sistema internacional:

- Corte Internacional de Justicia;
- Comité de Derechos Humanos;
- Comisión de Derechos Humanos .

b) Sistema Interamericano:

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos;
- Corte Interamericana de Derechos Humanos.

1. Corte Internacional de Justicia.

Es el órgano judicial principal de las Naciones Unidas. Todos los Estados que son miembros de la ONU también son parte en el estatuto de la Corte Internacional de Justicia y, por lo tanto, se obligan a cumplir sus decisiones; sólo los Estados podrán intervenir en los procesos.

La Corte está compuesta por 15 magistrados independientes, elegidos entre personas que gocen de alta consideración moral y que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio de las más altas funciones en la administración de justicia, o que sean jurisconsultos en materia de Derecho Internacional. La Corte se ocupa de diversos asuntos, no sólo de violaciones a Derechos Humanos. Tiene competencia para conocer todos los litigios que las partes le someten y todos los asuntos relacionados con la Corte de las Naciones Unidas o los Tratados, Convenciones y Pactos vigentes.

2. Comité de Derechos Humanos.

2.1. Organización. Se compone de 18 miembros elegidos a título personal, que deberán ser personas de gran integridad moral y reconocida competencia en materia de Derechos Humanos.

La elección será secreta y no se podrá comprender más de un nacional de un solo Estado. Además se toma en cuenta la distribución geográfica equitativa de los miembros. La duración del cargo será de cuatro años, y podrá haber reelección. Las decisiones del Comité se tomarán por mayoría de votos de los presentes.

2.2. Funciones.

- Recibir informes de los Estados firmantes del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, sobre las disposiciones que hayan adoptado para dar cumplimiento a los derechos reconocidos con este pacto.

- Estudiar dichos informes y transmitir los comentarios que estime oportuno a los Estados Partes.

2.3. Competencia.

Los Estados Partes del mencionado pacto deberán declarar que reconocen la competencia del Comité al recibir la comunicación en las que un Estado parte alegue que otro no cumple con sus obligaciones. Pero el Estado que realiza la comunicación debe haber aceptado la competencia de la comunicación.

2.4. Procedimiento.

-El Estado enviará una comunicación por escrito al otro miembro cuando considere que no cumple alguna disposición del presente pacto.

-Dentro de los tres meses siguientes el Estado destinatario proporcionará una explicación, aclarando el asunto.

-En caso de no estar satisfecho, dentro del plazo de 6 meses a partir de la primera comunicación, cualquiera de los Estados interesados tendrá derecho a someter el asunto ante el Comité .

-El Comité verificará que se hayan agotado los recursos de la jurisdicción interna;

-El Comité examinará las comunicaciones;

-Tratará de llegar a una solución amistosa del asunto;

-Podrá solicitar cualquier información;

-El Comité presentará un informe.

-Se enviará el informe a los Estados interesados..

-En caso de que los Estados interesados no estén satisfechos con la resolución del Comité, éste podrá designar una Comisión Especial de

Conciliación para que trate de llegar a una solución amistosa del asunto; en caso contrario, rendirá un informe al Comité.

3. Comisión de Derechos.

Depende del Consejo Económico y Social de la ONU. Para el desarrollo de sus funciones cuenta con comités y grupos de trabajo, así como una Subcomisión de Derechos Humanos.

La Comisión celebra período de sesiones cada dos años. De los trabajos realizados durante estas sesiones rinde un informe al EIOSOC, para su aprobación, que contiene un resumen de las recomendaciones y una exposición de las cuestiones que requieren la adopción de medidas por parte del EIOSOC. El informe, después de ser aprobado, se publicará para ser distribuido entre los Estados miembros de la ONU, de los organismos especializados y de las organizaciones intergubernamentales.

4. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

4.1. Organización.

Se compone de 7 miembros elegidos a título personal por la Asamblea General de la OEA, de una lista propuesta por los Estados miembros. Los miembros durarán en su encargo 4 años pero podrán ser reelegidos por una sola vez. No puede formar parte de la Comisión más de un nacional de un mismo Estado.

4.2. Atribuciones.

Su finalidad es promover la observancia y defensa de los Derechos Humanos, a través de las siguientes acciones:

- Crear conciencia de los Derechos Humanos;
- Proponer estudios e informes;
- Solicitar informes a los gobiernos;
- Atender consultas que le formulen los Estados miembros;
- Recibir e investigar las peticiones de personas privadas o entidades no gubernamentales;
- Rendir un informe anual a la Asamblea General de la OEA.

4.3. Funciones.

- Conciliar los intereses entre un gobierno y los grupos sociales que sienten afectados sus derechos;
- Asesorar a los gobiernos que lo soliciten para promover los Derechos Humanos;
- Promover la reparación de violaciones a los derechos humanos, resultado del informe de la Comisión posterior a la visita de un Estado;
- Promover la protección y el respeto de los derechos humanos al efectuar estudios sobre el tema.

- Proteger los derechos humanos en casos urgentes, pidiendo a gobierno contra el cual se ha presentado una queja, que suspenda su acción e informe sobre los hechos.

5. Corte Internacional de Derechos Humanos.

Esta Corte es una institución judicial autónoma, cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

5.1. Organización.

Se compone de 7 jueces, elegidos entre juristas de la más alta autoridad moral, de reconocida competencia en materia de derechos humanos. No puede haber más de un miembro de la misma nacionalidad.

Serán elegidos en votación secreta y por mayoría absoluta de una lista de candidatos propuestos por los Estados partes de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Son elegidos por un período de seis años y sólo podrán ser reelegidos una vez.

5.2. Atribuciones.

-Resolver las controversias sobre violación a los derechos humanos que le sometan la Comisión Interamericana a los Estados partes de la Convención de San José.

- Interpretar las disposiciones interamericanas sobre Derechos Humanos, así como su compatibilidad con los ordenamientos internos de los Estados miembros.

5.3. Competencia.

- Sólo los Estados partes tienen derecho a someter un caso a la decisión de la Corte;

- Sólo podrán conocer de un caso cuando se haya agotado el procedimiento ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

- Tiene competencia para conocer cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- Cuando la Corte decide que hubo violación de un derecho protegido en la Convención, dispondrá que se garantice el goce de su derecho y se reparen los daños y perjuicios causados.

5.4. Funciones.

Podrá dar criterios de interpretación de la Convención a los Estados que lo soliciten, así como emitir opiniones acerca de la compatibilidad entre las leyes internas y la Convención.

- Rendirá ante la Asamblea General de la O.E.A. un informe anual de actividades.

CAPITULO TERCERO

NUEVOS INSTRUMENTOS DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS: COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

- I. **Comisión Nacional de Derechos Humanos.**

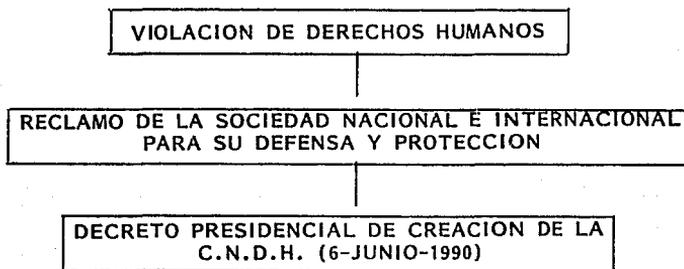
- II. **Adición al Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

- III. **Iniciativa de Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.**

I. **Comisión Nacional de Derechos Humanos.**

1. La creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Hay preocupación en nuestro país por la protección y defensa de los derechos humanos. La Comisión Nacional de Derechos Humanos surge como consecuencia de una constante revisión de los conceptos de hombre y dignidad humana, su significado y sus alcances. En su creación fue determinante el auge que ha cobrado en la sociedad mexicana la noción de respeto a los Derechos Humanos, hasta convertirse en un reclamo general la creación de un órgano para la defensa y protección de los Derechos Humanos de los mexicanos:



La CNDH se enfrenta a un sinnúmero de cuestiones que debe definir a la brevedad posible:

¿Cuál es su naturaleza jurídica?

¿Qué entiende por Derechos Humanos?

¿Cuál es el ámbito de su competencia?

¿Quiénes pueden presentar una queja ante ella?

¿Cuál es el procedimiento que se deberá seguir para que la CNDH formule una recomendación?

¿Cuál es la fuerza de esa recomendación?

¿En cuánto tiempo prescribe la acción que se pudiera interponer?

¿Cuál es la relación de la CNDH con los órganos de gobierno y los partidos políticos?

¿Cuál es su campo de acción?

Es fundamental conocer las facultades y atribuciones de la CNDH, que fue creada mediante decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de junio de 1990.

El decreto de creación la define como un órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación, responsable de vigilar el acatamiento de las normas que consagran los derechos humanos, cuya especificación se encuentra contenida en la Constitución como Garantías Individuales y Sociales, y en las convenciones y tratados internacionales suscritos por México.

Los fines, la competencia y las atribuciones de la Comisión, así como sus órganos, quedan establecidos en el Decreto de creación y en su reglamento interno.

El Consejo de la CNDH se integra por dos funcionarios de la Comisión: su Presidente y su Secretario Técnico y por 10 personalidades de

la sociedad. Es decir, la sociedad integra y forma parte del órgano que define los lineamientos a los que estarán sujetas las acciones de la propia Comisión. Se persigue que la defensa y protección de los Derechos Humanos, por parte de la Comisión, no queden exclusivamente en manos de funcionarios sino también de personalidades cuyo cargo en la Comisión es honorífico y que son responsables de sus actuaciones en la Comisión sólo ante ellos mismos, lo cual otorga independencia a la Comisión.

Para que la Comisión pueda funcionar y tener éxito es necesario que en su actuación tenga independencia del gobierno. Por ello, el Presidente de la República ofreció que ella operaría con independencia y con su apoyo. Las recomendaciones de la Comisión sólo se pueden basar en las evidencias del expediente respectivo apreciadas en conciencia.

La CNDH es apolítica y apartidista. Si la Comisión interviniera en política, poco podría aportar el país, pues la Comisión siempre debe guardar imparcialidad y la sociedad debe estar segura de que sus recomendaciones son objetivas e imparciales.

2. Antecedentes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La CNDH tiene antecedentes en México y en el extranjero.

Por la importancia que tienen los Derechos Humanos han surgido numerosas instituciones dirigidas a su defensa. Destaca como predecesor

clásico "el ombudsman" de los países escandinavos. El ombudsman, que nació en Suecia en 1809, perseguía la finalidad de establecer un control adicional para el cumplimiento de las leyes; supervisar la aplicación de éstas por parte de la administración pública y crear un nuevo camino ágil y sin formalismos, que conociera las quejas de los individuos sobre las arbitrariedades cometidas por autoridades y funcionarios públicos.

Ahora bien, como en el capítulo anterior hicimos referencia a los organismos internacionales protectores de los derechos humanos, en este apartado sólo mencionaremos a los antecedentes mexicanos de la Comisión, destacando:

- La Procuraduría de Pobres de San Luis Potosí impulsada por Ponciano Arriaga en 1847;
- La Procuraduría Federal del Consumidor en 1975;
- La Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos de Nuevo León en 1979;
- La Procuraduría de Vecinos de la ciudad de Colima en 1983;
- La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM en 1985;
- La Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca en 1986;
- La Procuraduría Social de la Montaña en Guerrero en 1987;

- La Procuraduría de Protección ciudadana de Aguascalientes en 1988;
- La Defensoría de los Derechos de Vecinos en el Municipio de Querétaro en 1988;
- La Procuraduría Social del D.D.F. en 1989; y
- La Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación en 1989.

Todos estos órganos se caracterizan por:

- Ser órganos públicos.
- Son antiburocráticos y antiformalistas.
- La mayoría de ellos se crean en el ámbito local.
- Coexisten con organizaciones no gubernamentales de protección de Derechos Humanos.
- No son antagónicos con las organizaciones no gubernamentales.

3. Competencia de la CNDH

La Comisión tendrá la competencia para intervenir en los siguientes casos:

- a) Violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo, que son cometidos por una autoridad o servidor público.

b) Violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo, cometidos por otros agentes sociales, cuya impunidad provenga de la anuencia o la tolerancia de alguna autoridad o servidor público, y

c) En caso de negligencia imputable a alguna autoridad o servidor público.

La CNDH no tendrá competencia para intervenir en los siguientes casos:

a) En sentencias definitivas y en aspectos jurisdiccionales de fondo.

b) En conflictos laborales en los que exista una controversia individual o colectiva entre trabajadores y patrón y que ésta sea de competencia jurisdiccional.

Si tendrá competencia en conflictos laborales donde intervenga alguna autoridad administrativa y supuestamente se hayan violado garantías individuales y sociales.

c) En la calificación de elecciones, función que corresponde a los órganos jurisdiccionales o a los congresos locales y federal. Si podrá intervenir en casos de violación a las garantías individuales establecidas en la Constitución que se cometan durante los procesos comiciales.

La intervención a que se refiere el párrafo anterior, deberá darse antes de que los organismos competentes emitan su resolución definitiva.

4. Funciones.

Son atribuciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos:

a) Proponer la política nacional en materia de respeto y defensa a los Derechos Humanos;

b) Establecer los mecanismos de coordinación que aseguren su ejecución;

c) Elaborar y ejecutar los programas de atención y seguimiento a los reclamos sociales en la materia;

d) Elaborar y proponer programas preventivos de los Derechos Humanos en los ámbitos jurídico, educativo y cultural para la Administración Pública Federal.

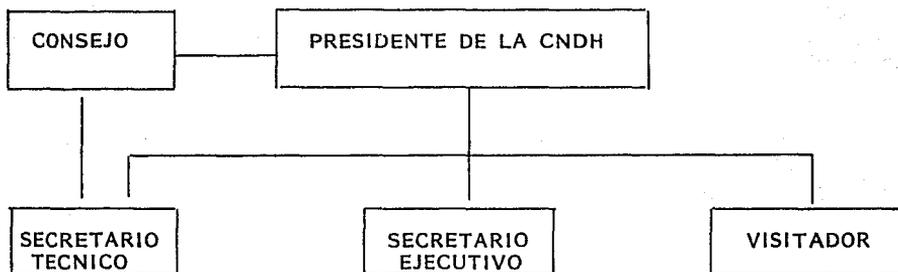
e) Apoyar y asesorar técnicamente a las autoridades estatales y municipales para crear Comisiones de Protección a los Derechos Humanos;

f) Proponer acciones para proteger los derechos fundamentales de los mexicanos en el exterior y de extranjeros en territorio nacional.

5. Organos y atribuciones.

5.1. La estructura interna de la CNDH está conformada por diversos órganos.

- Presidente (nombrado por el Ejecutivo Federal)
- Consejo (constituido por 10 personas que desempeñan su cargo honoríficamente, invitadas a participar por el Presidente de la República).
- Secretario Técnico del Consejo (nombrado por el Ejecutivo Federal)
- Secretario Ejecutivo (nombrado por el Presidente de la CNDH)
- Visitador (nombrado por el Presidente de la CNDH).



5.1.1. Del Presidente de la Comisión:

Son facultades del Presidente de la CNDH:

- La facultad de ejercer las atribuciones conferidas a la Comisión;

- Coordinar los trabajos de la Comisión y del Consejo;
- Informar semestralmente al Presidente de la República sobre los resultados obtenidos por la Comisión;
- Solicitar información a cualquier autoridad sobre posibles violaciones a los Derechos Humanos, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables;
- Hacer las recomendaciones y observaciones que considere pertinentes a las autoridades del país, por violaciones a los Derechos Humanos.
- Convocar a los miembros del Consejo.

5.1.2. Del Consejo.

La Sociedad participa directamente con la Comisión, a través del Consejo, y propone al Presidente de la Comisión las directrices y lineamientos para la prevención y tutela de los Derechos Humanos; es decir, se trata de un cuerpo colegiado de examen y opinión.

El Consejo funciona en sesiones ordinarias y extraordinarias, tomando las decisiones por mayoría de votos de sus miembros presentes. Las sesiones se verificarán cuando menos una vez al mes.

El Consejo está facultado para:

- Formular directrices y lineamientos en la prevención, vigilancia y protección de los Derechos Humanos para que sean ejecutados por el Presidente de la Comisión.

- Establecer en términos generales la propuesta de política nacional e internacional que en materia de Derechos Humanos la Comisión someterá a las autoridades competentes;

- Establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión en la materia;

- Aprobar los reglamentos y normas de carácter interno;

- Formular tesis para el mejor funcionamiento de la Comisión.

5.1.3. Del Secretario Técnico.

El Consejo tendrá un Secretario Técnico cuyas atribuciones son las siguientes:

- Desarrollar las funciones de un Secretario de Cuerpo Colegiado:

- Preparar de acuerdo con las instrucciones del Presidente, la orden del día de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo, participando en ella con voz y voto;

- Elaborar las actas de las sesiones del Consejo.

- Proponer al Presidente y coordinar las publicaciones y programas de divulgación en medios masivos de comunicación para difundir la naturaleza, prevención y protección de los Derechos Humanos;

- Formular y ejecutar los programas de capacitación;

- Establecer programas para la vigilancia de los derechos humanos y además que le sean conferidas.

5.1.4. Del Secretario Ejecutivo.

La Comisión contará con un Secretario Ejecutivo quien será designado por el Presidente de la misma. Las atribuciones del Secretario son:

- Proponer al Consejo y al Presidente las políticas que en Derechos Humanos deberán seguir la Comisión ante organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales, en los que México participe, que serán sometidas a la aprobación del Presidente de la República;

-Promover y fortalecer las relaciones de la Comisión con organismos públicos, sociales o privados, nacionales e internacionales.

-Dictaminar sobre los tratados y convenciones que México deba suscribir, denunciar o ratificar en materia de Derechos Humanos;

-Coordinar los estudios para el mejor funcionamiento de la Comisión y los que hayan de ser propuestos a los órganos gubernamentales, federales y locales;

-Preparar los proyectos e iniciativas de leyes y reglamentos que la Comisión haya de someter a los órganos competentes;

-Presentar al Presidente de la Comisión el Proyecto de Informe que éste debe rendir semestralmente al Presidente de la República sobre los resultados de las acciones de protección a los Derechos Humanos.

5.1.5. Del Visitador.

La Comisión contará con un Visitador quien dependerá directamente del Presidente de la Comisión y será nombrado por él. Son atribuciones del visitador:

-Proporcionar atención a los individuos y grupos que denuncien la posible violación de derechos humanos;

-Asistir a los individuos y grupos, canalizando a las instituciones competentes las quejas que no constituyen una violación a los Derechos Humanos;

-Iniciar de oficio las investigaciones necesarias para esclarecer posibles violaciones a los Derechos Humanos;

-Integrar los expedientes y recibir pruebas durante el procedimiento que establece el reglamento;

-Realizar las visitas que sean necesarias para esclarecer los hechos de posibles violaciones a los Derechos Humanos;

-Elaborar el proyecto de recomendaciones u observaciones que el Presidente de la Comisión presentará ante las autoridades competentes.

5.2. De las Direcciones Generales:

Las Direcciones Generales prestarán su apoyo a los distintos órganos de la Comisión. Sus titulares estarán subordinados a ellos y serán nombrados y removidos por el Presidente de la Comisión o por el titular del órgano al cual se encuentren adscritos, previo acuerdo con el Presidente.

Las Direcciones Generales de la Comisión serán:

- Dirección General de Administración;
- Dirección General de Comunicación;
- Dirección General de Divulgación y Capacitación;
- Dirección General de Asuntos Internacionales, Estudios, Proyectos y Documentación;
- Dirección General de Orientación, Quejas y Gestión, y
- Dirección General de Procedimientos, Dictámenes y Resoluciones.

5.2.1. De la Dirección General de Administración:

Esta Dirección General dependerá del Presidente de la Comisión y sus atribuciones serán:

-Someter a la consideración de su Presidente el Presupuesto anual de la Comisión;

-Planear, programar, presupuestar y evaluar las actividades y tareas del personal adscrito a la Comisión;

-Adquirir, mantener y conservar los recursos materiales asignados a la Comisión;

-Formular y actualizar el manual organizativo de la Comisión; y

-Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones.

5.2.2. De la Dirección General de Comunicación:

Esta Dirección General dependerá del Presidente de la Comisión y tendrá las competencias siguientes:

-Analizar y proporcionar los medios de comunicación nacionales y extranjeros en materia de Derechos Humanos;

-Coordinar o auxiliar en la preparación y difusión de los programas informativos y en las labores de relaciones públicas de la Comisión, y

-Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

5.2.3. De la Dirección General de Divulgación y Capacitación:

Esta Dirección General dependerá del Secretario Técnico del Consejo, siendo sus atribuciones:

-Formular los programas a través de los cuales se difunda la enseñanza y promoción de los Derechos Humanos en los medios de comunicación.

-Establecer y someter a la consideración del Presidente, la política editorial de la Comisión;

-Planear y promover los programas de capacitación que para la prevención y defensa de los derechos humanos brinde la Comisión a funcionarios públicos o particulares; y

-Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

5.2.4. De la Dirección General de Asuntos Internacionales, Estudios, Proyectos y Documentación:

Esta Dirección General dependerá de la Secretaría Ejecutiva, con las siguientes competencias:

-Llevar a cabo los estudios y proyectos que le fueren solicitados por el Presidente de la Comisión o por la Secretaría Ejecutiva;

-Formular dictámenes u opiniones respecto de los tratados o convenios internacionales de los que México sea o pueda ser parte;

-Formular las políticas que habrá de seguir la Comisión en la promoción y defensa de los Derechos Humanos a nivel internacional;

-Proponer a la Secretaría Ejecutiva los mecanismos de promoción y fortalecimiento de las relaciones de la Comisión con los organismos públicos, sociales o privados encargados de las cuestiones relativas a los Derechos Humanos;

-Formar y organizar una biblioteca y un acervo especializado en materia de derechos humanos; y

-Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

5.2.5. De la Dirección General de Orientación, Quejas y Gestión:

Esta Dirección General se encuentra adscrita al Visitador; con las siguientes atribuciones:

-Recibir las quejas o iniciar de oficio, por instrucciones del Visitador, investigaciones sobre hechos que supongan una violación a los Derechos Humanos cometido en perjuicio de los residentes en el territorio nacional o de los mexicanos en el extranjero;

-Proporcionar información y asesoría a los individuos o grupos que las soliciten, respecto a los medios de defensa de los Derechos Humanos;

-Proponer al Presidente, los mecanismos que permitan resolver las situaciones de violación de Derechos a que las personas se encuentran sometidas;

-Realizar ante los organismos correspondientes las gestiones para prevenir violaciones a los Derechos Humanos;

-Asistir con asesoría a los individuos que, habiendo interpuesto una queja ante la Comisión no hubiere puesto al conocimiento de ésta hechos constitutivos de violaciones a los Derechos Humanos; y

-Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

5.2.6. De la Dirección General de Procedimientos, Dictámenes y Resoluciones:

Esta Dirección General depende del Visitador y sus competencias son:

-Tramitar el expediente de las quejas e investigaciones de oficios, solicitando informes a las autoridades señaladas presuntamente como responsables, recibir y desahogar las pruebas que ofrecieren las partes y efectuar las inspecciones e investigaciones que estimen conducentes para el esclarecimiento de los hechos;

-Formular y presentar al Visitador los proyectos de dictámenes, recomendaciones u observaciones por las que se den a conocer los resultados de los procedimientos, informando, en su caso, sobre la Comisión o no de violaciones a los derechos humanos; así como el nombre y cargo de quien o quienes las hayan llevado a cabo, y

-Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

6. Procedimiento de las Quejas por violación de Derechos Humanos:

6.1. Competencia:

La Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá iniciar y proseguir de oficio o por queja el procedimiento de investigación encaminado a esclarecer las violaciones cometidas a los Derechos Humanos de los habitantes del Territorio Nacional, y de conformidad con las limitaciones que imponga el Derecho Internacional y en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, las cometidas en contra de los mexicanos residentes en el extranjero.

Estarán legitimadas para presentar sus quejas a la Comisión todas aquellas personas que tuvieren conocimiento de violaciones a los Derechos Humanos, resultaran o no perjudicadas por ellas.

6.2. Procedimiento:

Las quejas deberán presentarse por escrito y firmarse por quien las formule. Una vez recibidas se estudiarán de inmediato, canalizándose a la instancia correspondiente las quejas que no supongan violaciones a los Derechos Humanos;

Si el reclamante no sabe escribir se le brindará, por parte de la Comisión, el apoyo indispensable para documentar su queja. Igualmente se proporcionará servicio de traducción cuando esto sea indispensable.

Admitida la queja, se abrirá expediente y se solicitará a las autoridades señaladas como presuntas responsables, el envío de un informe sobre los hechos que se reclaman.

Todas las dependencias y autoridades de los Poderes de la Unión, así como de los Poderes Estatales y Municipales, están obligadas a proporcionar, veraz y oportunamente, la información y documentación que solicite la C.N.D.H.

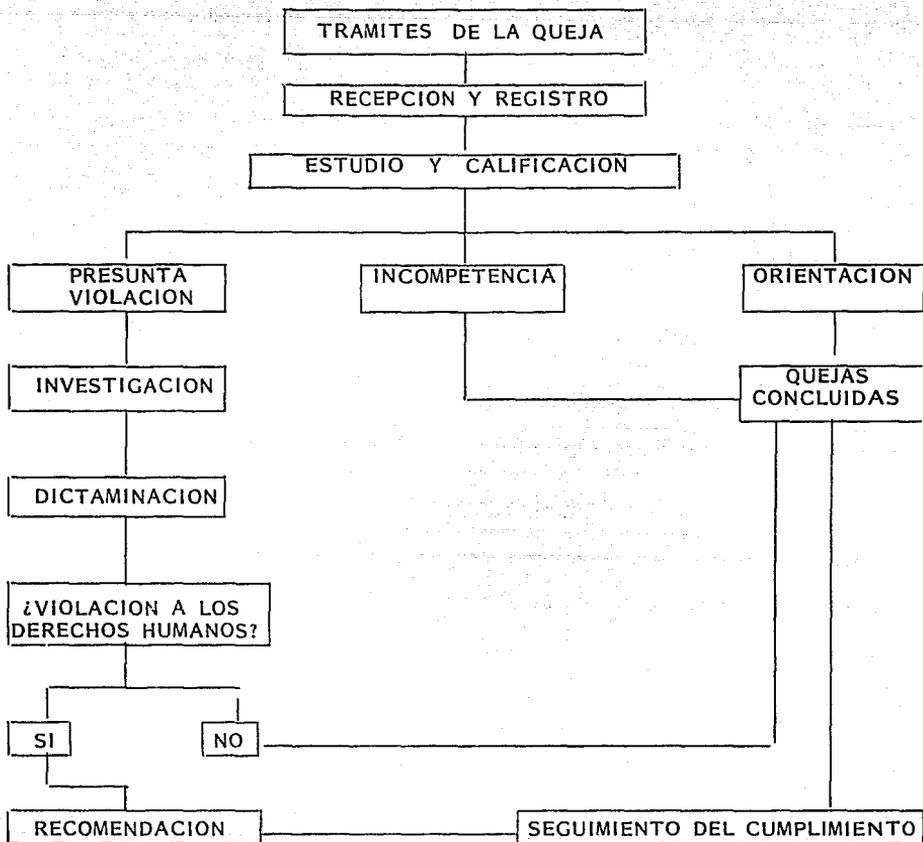
Recibidos o no los informes se abrirá un término probatorio, cuya duración determinará el Visitador teniendo en cuenta la gravedad del caso y la dificultad para allegarse las distintas probanzas. Las partes podrán ofrecer toda clase de pruebas y la Comisión recabarlas de oficio, siempre que no fueren contrarias al Derecho ni a la Moral.

El nombre de las personas que informen a la Comisión de hechos relacionados con la violación a los Derechos Humanos será mantenido en la más estricta reserva.

La Comisión llevará a cabo aquellas investigaciones que, a su juicio, fueren necesarias para la completa integración del expediente.

Las gestiones realizadas ante la Comisión serán gratuitas y en la tramitación de las quejas, la Comisión se apartará de todo burocratismo y formalismo.

La Comisión conocerá quejas respecto a los hechos u omisiones violatorios de Derechos Humanos, dentro del plazo de un año, contado a partir de la fecha en que se pudo tener conocimiento de ellos.



6.3. Recomendaciones y Dictámenes:

Concluído el término probatorio, el Visitador entregará al Presidente un proyecto de recomendación, analizando en él los hechos reclamados, los informes de las autoridades, los resultados de las investigaciones practicadas, en su caso, y valorando las pruebas que hubieren sido ofrecidas, a efecto de determinar si, en su opinión, se cometió o no una violación a los Derechos Humanos y quién es el presunto responsable de ella.

El contenido de la recomendación será dado a conocer a la autoridad que, en opinión de la Comisión, hubiere cometido violaciones a los Derechos Humanos, sin perjuicio de presentar la denuncia penal correspondiente en los casos en que a su juicio exista un delito.

Independientemente de lo anterior, el Presidente de la Comisión dará cuenta en los informes que rinda al Presidente de la República de las recomendaciones dictadas y del cumplimiento que a ellas se hubiere dado.

7. Informes y recomendaciones de la CNDH:

El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos rendirá semestralmente un informe al Presidente de la República, exponiendo las labores llevadas a cabo durante ese período. En el mismo se precisarán el número y tipo de quejas presentadas; las autoridades señaladas como

responsables; la cooperación brindada por los organismos públicos y privados a la Comisión y el acatamiento a sus recomendaciones por quienes hubieren sido, a su juicio, responsables de violaciones a los Derechos Humanos.

En el mismo informe se darán a conocer aquellas prácticas de los poderes públicos que, aun cuando no constituyan violaciones a los Derechos Humanos, pudieren sin embargo entorpecer su ejercicio. Este informe se hará público de inmediato.

Las recomendaciones y sugerencias de la Comisión no estarán supeditadas a autoridad alguna y frente a ellas no procederá ningún recurso.

II. Adición al Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1. Iniciativa Presidencial.

El Presidente de la República, Lic. Carlos Salinas de Gortari, al rendir su tercer informe de gobierno sobre el estado general que guarda la administración pública del país, el primero de noviembre de 1991, anunció ante la H. Representación Nacional que propondría a la consideración del Constituyente Permanente elevar a rango constitucional la protección que brinda la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El Objetivo central de esta propuesta del Ejecutivo, es el de estatuir al más alto nivel normativo la existencia y funcionamiento de instituciones que coadyuven a hacer realidad la promoción y preservancia del respeto a los derechos humanos y la protección de su ejercicio pleno.

Desde el inicio de su mandato, Carlos Salinas de Gortari ha señalado que la impunidad sería firmemente combatida; que nadie estaría por encima de la ley ni tiene, en su aplicación, prebenda alguna para violar los derechos humanos.

La lucha contra la impunidad es un compromiso permanente, afirma el Señor Presidente; sea que se trate de delinquentes o bien que provenga de quienes tienen a su cargo la persecución de aquéllos. El fin no justifica los medios. La inobservancia de la ley y la violación de los derechos humanos por unos y otros, serán severamente castigados.

A lo anterior, ha obedecido que desde el inicio de su mandato, el licenciado Carlos Salinas de Gortari haya propuesto a la consideración del H. Congreso de la Unión diversas iniciativas en materia penal; así en diciembre de 1988 propuso a ese H. Congreso de la Unión (siendo aprobadas) reformas al Código Penal y a los de Procedimientos Penales para dar respuesta a una demanda generalizada de la población, en el sentido de garantizar la seguridad pública, a través de la mejoría de los instrumentos y recursos que el Estado tiene a su alcance para tal fin, y mediante una mayor penalización de los delitos graves. Propuso asimismo el señor Presidente Salinas, incrementar la penalidad por el acopio de armas; conducta delictiva que debe combatirse con eficacia.

Posteriormente en octubre de 1989, a iniciativa del Ejecutivo se aprobó por el H. Congreso de la Unión reformas a los Códigos Penal y de Procedimientos Penales Federal y para el Distrito Federal, a fin de facultar al Ejecutivo para conceder indulto, bajo circunstancias calificadas a quien hubiera delinquido por motivaciones de carácter político o social.

A finales de 1991, Salinas de Gortari, sometió a la consideración del H. Congreso de la Unión, (siendo aprobada), otra iniciativa de Reformas a los Códigos, de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, y Federal de Procedimientos Penales para evitar aprehensiones ilegales, interrogatorios violentos, han quedado establecidos los requisitos para que las confesiones tengan legalidad, ha disminuído la práctica de la incomunicación de los acusados, protegiendo de mejor manera a los indígenas involucrados en procesos penales, asistiéndoles en su propia lengua.

México vive ahora una gran transformación, con un sello propio y con determinación de los propios mexicanos.

El señor Presidente Salinas, se ha comprometido a que este proceso de transformación se dé por la vía del Derecho; único medio que da permanencia efectiva a la transformación, respeta la dignidad y libertad de cada uno y da sustento firme a la promoción de la justicia.

El cambio ha significado dar pasos importantes para construir una nueva relación del Estado con la sociedad. Estos pasos se han dado en la producción y administración de justicia, en la vigilancia permanente para evitar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, en la plena libertad de expresión y de prensa ; de tránsito y de petición.

Con este mismo ánimo se creó en el mes de junio de 1990 la Comisión Nacional de Derechos Humanos. La C.N.D.H. ha venido a ser y se ha consolidado como un espacio para la expresión libre de una parte de los problemas que aquejan a la ciudadanía y ha constituido un medio eficaz para la solución de muchos de ellos, con lo cual ha tenido una nueva expresión la voluntad democrática del Estado Mexicano.

La creación de la CNDH se inscribe, además, en el marco de la cooperación entre los estados para enfrentar asuntos de interés recíproco de la comunidad internacional. En cumplimiento de compromisos internacionales adoptados por nuestro país, y por ser un principio fundamental, rector de las acciones del Estado mexicano, nuestro país ha adoptado diversas medidas ju

rídicas que, en algunos casos, han implicado reformas a nivel constitucional o legal; en otros, los cambios se han dado al interior de la administración pública federal, como fue la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La CNDH tiene por finalidad la protección y el respeto de los derechos humanos.

La defensa de los derechos del hombre, es uno de los principios que ha guiado la vida independiente de nuestro país.

De lo anterior, se desprende el contexto en que se inscribe la iniciativa del Ejecutivo; en ella se propone una adición a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque, afirma el Presidente de México, conviene a nuestro país dotar al Estado de instrumentos con la idea y fines que caracterizan a la CNDH y dar a éstos la permanencia necesaria para garantizar eficacia y resultados en mediano y largo plazos.

La Comisión, ha sido el órgano responsable de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos.

La Comisión se estructuró a la manera del Ombudsman, de ningún modo sustitutiva de los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia, sino como organismo auxiliar en la defensa de los derechos fundamentales.

Al crearse la Comisión ya existían en el país algunos organismos con características similares, pero la institución era poco conocida y no existía una idea clara de su naturaleza y alcances. De entonces a esta parte la Comisión ha venido cobrando arraigo en la sociedad mexicana.

La CNDH ha recibido en forma constante el apoyo del gobierno del Presidente Salinas, respetando siempre su autonomía funcional.

El Ejecutivo Federal al elaborar la presente iniciativa propone que el actual artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se divida en dos apartados: uno "A" para recoger el actual contenido de dicho artículo y uno "B" para establecer la creación de organismos protectores de derechos humanos.

El actual artículo 102 contempla la organización y atribuciones del Ministerio Público de la Federación en su carácter de representante de los intereses de la sociedad, en su conjunto, por lo que la adición que propone el ejecutivo federal complementaría y reforzaría el espíritu eminentemente social de dicho precepto.

El apartado "B" del artículo 102 establecería la existencia de un organismo de defensa de los derechos humanos estructurado a partir de una ley que expidiera el H. Congreso de la Unión, para crear organismos equivalentes a nivel local.

La iniciativa excluye expresamente de la competencia de los organismos

de derechos humanos, las materias electoral, laboral y de análisis jurisdiccional:

- En el aspecto electoral, se establece en la iniciativa del ejecutivo federal que no es competencia de dichos organismos protectores de los derechos humanos el aspecto electoral, debido a que éste debe mantenerse al margen del debate político. De intervenir en él, correría el riesgo de verse involucrado en las controversias de esta índole que están dotadas de un contenido y orientación propios de las corrientes y agrupaciones políticas actuantes en la sociedad. Ello debilitaría su autoridad y podría afectar su necesaria imparcialidad.

- En lo que toca a los conflictos laborales, debe tenerse presente, -determina la iniciativa del Ejecutivo Federal-, que se trata de controversias entre particulares; esto es, no se da la posibilidad de que una autoridad o un servidor público atente contra los derechos humanos de alguna de las partes. Ahora bien, aún cuando una de las partes fuese el propio Estado, este no estaría actuando como tal, sino como patrón. Es por ello, que estos asuntos tampoco deben corresponder a su competencia. Lo contrario significaría que estos organismos duplicarían o sustituirían las funciones propias de las juntas laborales.

- Por lo que hace a las cuestiones jurisdiccionales, la razón es que debe respetarse estrictamente la independencia del Poder Judicial Federal como la mayor garantía de la vigencia de nuestro Estado de derecho. Las instituciones de derechos humanos no pueden suplir o substituir en modo

alguno a los órganos encargados de la impartición de justicia en cualquiera de sus respectivas jurisdicciones.

La propuesta de adición constitucional prevé, a través de una disposición de carácter transitorio la posibilidad de que la CNDH, en tanto las legislaturas de los Estados expiden los correspondientes ordenamientos en la materia, continúe conociendo de los asuntos del ámbito local relativos a violaciones de derechos humanos.

La adición constitucional que contiene la iniciativa está basada en una propuesta que al efecto presentó la CNDH a partir de que el ejecutivo decidiera someter a la consideración del Constituyente Permanente el elevarla a rango constitucional.

La propuesta de la Comisión, está inspirada en las ideas de quienes la integran y recoge la valiosa experiencia adquirida por la propia institución a un año y medio de su creación.

Ningún país es portador exclusivo de la defensa de los Derechos Humanos; ellos son principio y tarea de todos los países libres en todas las regiones del mundo. Entre todo, al interior de nuestras sociedades y mediante la difusión internacional de este principio, se creará una era de justicia y de libertad que son el contenido esencial y universal de los derechos humanos.

El proceso de modernización que vivimos en México hoy, debe ser

oportunidad para el análisis y la discusión sobre las formas e instrumentos que puedan contribuir a encauzar, por la vía del derecho, una cada vez mejor relación entre autoridades y gobernados y una más sólida convivencia social.

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ejecutivo Federal sometió a la consideración del H. Congreso de la Unión, para los efectos del artículo 135 de la propia Constitución, la presente iniciativa de

DECRETO QUE ADICIONA EL ARTICULO 102 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTICULO UNICO.- El artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pasa a ser apartado "A" del propio artículo y se adiciona a éste un apartado "B" para quedar como sigue:

"ARTICULO 102.-

A. La Ley organizará el Ministerio Público de la Federación.....
.....
.....
.....
.....

B. 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. Dichos organismos conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no obligatorias para 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."

T R A N S I T O R I O S

ARTICULO PRIMERO.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTICULO SEGUNDO.- En tanto se establecen los organismos de protección de los derechos humanos en las entidades federativas en los términos del presente Decreto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá seguir conociendo de las quejas que deban ser de competencia local.

Los estados que ya cuenten con dichos organismos, recibirán las quejas aún no resueltas que hayan sido presentadas ante la Comisión Nacional, en un término de 30 días naturales, contados a partir de la fecha de publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Nacional, a 18 de noviembre de 1991.

2. Dictamen a la iniciativa presidencial que adiciona el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, elaborado por la H. Cámara de Diputados.

A las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos fue turnada para su estudio y dictamen la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que se divida en dos apartados: uno "A" para recoger el actual contenido de dicho artículo y uno "B", para establecer la creación de organismos protectores de derechos humanos, presentada por el C. Lic. Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Estas Comisiones con fundamento en los artículos 72, 73, fracción XXX, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 56 y 64 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se abocaron al análisis y estudio de la presente bajo los siguientes:

2.1. Antecedentes:

La iniciativa que adiciona el artículo 102 Constitucional, remitida por el Ejecutivo Federal, fue presentada ante el pleno de la H. Cámara de Diputados el día 18 de noviembre de 1991.

La presidencia de la mesa directiva turnó la iniciativa presidencial a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos de la H. Cámara de Diputados.

Al analizar la iniciativa presentada, los CC. Diputados integrantes de dichas Comisiones, aprobaron un acuerdo de prácticas parlamentarias a fin de que compareciera el C. Dr. Jorge Carpizo McGregor, Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ante ambas Comisiones Legislativas, a efecto de explicar la iniciativa de adición al artículo 102 constitucional.

La iniciativa que remite el Ejecutivo Federal a esta soberanía, expresa una de las preocupaciones fundamentales de la sociedad de reforzar el Estado de Derecho y de que todos los actos del gobierno se ajusten a la Constitución General de la República y a las leyes que de ella emanan.

2.2. Consideraciones.

La vida y la libertad son los valores supremos del hombre, corresponde al Estado y a la sociedad salvaguardarlos.

El propósito de dar rango constitucional a las instituciones de protección a los derechos humanos, responde a la necesidad de combatir la impunidad, el abuso, la arbitrariedad, la prepotencia y los excesos para perfeccionar así la convivencia social. Nadie por encima de la ley, todos dentro de la ley.

2.2.1. El Estado de Derecho .

La ley funda el Estado; limita y regula su poder. La norma es el marco de las relaciones entre gobernantes y gobernados. Ella conduce los cambios sociales que han de permitir la satisfacción de las aspiraciones de todos los mexicanos.

El Estado de Derecho solo se configura a plenitud si sus instrumentos legales son adecuados para ordenar la realidad social. Este orden ha de alcanzarse sin mengua de libertades, por lo que debe garantizar el cabal respeto a las garantías individuales, preservar los derechos sociales, auspiciar el ejercicio sin cortapisas de las libertades ciudadanas e impedir en todo caso y en todas las circunstancias, la inmunidad para los violadores del orden jurídico, castigando todas las conductas antisociales.

2.2.2. Los valores fundamentales de todo Estado Moderno.

Vivimos tiempos complejos, en ellos las relaciones sociales entre gobierno y sociedad se tornan todavía más complejas.

Ninguna parte del mundo tiene lo que podría llamarse la sociedad ideal o perfecta; por el contrario se puede afirmar que existen estados que presentan mejores características para transitar hacia un óptimo equilibrio y es justamente en aquellos estados en donde la rápida y certera resolución de muchos de los problemas que le afectan, son los factores que dan certidumbre en las instituciones del Estado.

El mundo vive hoy lo que puede llamarse la "cultura de los derechos humanos", ello demuestra la universalización del hombre; el ideal de respeto a sus derechos se afianza con mayor vigor. La sociedad evoluciona en su moral y en su conducta ética.

La distancia entre los núcleos sociales se han estrechado y cada día que pasa no hay mucha diferencia entre los derechos de unos grupos y los derechos de otros, de esta forma, se reafirman con mayor intensidad los perfiles de identidad nacional.

El Estado ha debido reformarse y el Gobierno tiende a ser más respetuoso en su relación con la sociedad, sobre todo en aquellos espacios en donde por burocratismo o gigantismo del aparato llegan a surgir ínsulas de poder ilegítimo.

En México, el orden jurídico tiene como columna vertebral la idea primigenia de la dignidad del hombre. De ella se derivan dos conceptos esenciales para la convivencia social:

- Protección de los derechos humanos; y

- Justicia en la relación social.

Estos conceptos están a la base de nuestro régimen jurídico, político y social.

2.2.3. El antecedente universal del Ombudsman.

La CNDH se estructuró tomando como modelo la tradición escandinava del ombudsman. Esta institución ha adquirido prestigio internacional y se ha establecido en muchas naciones como una instancia defensora del pueblo. Actualmente "el ombudsman", existe en más de 40 naciones de las más diversas tradiciones jurídicas y culturales, muchas de ellas desarrolladas y otras en vías de desarrollo.

Sustentar en un reclamo popular, se creó en México la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual no suple ni sustituye a ningún tribunal, Procuraduría, ni a recurso procesal alguno; su actividad y naturaleza le permite contribuir en la impartición de justicia sin alterar el orden jurídico.

La CNDH protege los derechos humanos de los gobernados frente a las autoridades, a través de un procedimiento flexible y breve; investiga las quejas que se le presenten y trata de alcanzar una solución rápida, mediante una recomendación autónoma, no obligatoria, para las autoridades correspondientes, que al conocerse, logra el apoyo de la opinión pública y le confiere una eficacia inusual.

Las actuaciones de la CNDH difieren de órganos formales de impartición de justicia, ya que en ella no se sigue un procedimiento formal y rígido, cuyas etapas concluyen luego del desahogo de diversos pasos y requisitos procesales, que de no observarse afectan medularmente la resolución de la litis. La CNDH contempla la solución del conflicto planteado a través de la investigación puntual de los hechos y actos denunciados, de la cual se desprenden o una recomendación a la autoridad responsable, para corregir la violación cometida o un documento de no responsabilidad, cuando la queja presentada fuere infundada.

Las recomendaciones carecen de fuerza coercitiva, no vinculan ni obligan a la autoridad a la cual se dirige y en ello radica la característica fundamental de la institución, ya que si su conclusión fuese imperativa, conformaría un órgano distinto y diverso al ombudsman.

La CNDH es un órgano más al alcance de la sociedad que colabora eficazmente en la protección de los derechos de más valía del hombre frente al ejercicio de la autoridad.

Los fines del ombudsman y el juicio de garantías no son incompatibles ni se contraponen. Ciertamente son diversos sus procedimientos y alcances: la fuerza de las recomendaciones que emite el primero se sustenta en su difusión hacia la opinión pública, la que inclina a la autoridad a subsanar la falta, so pena del señalamiento social. La sentencia del juicio de amparo, por su parte, obliga al funcionario responsable, al grado de que si no se cumple puede ser destituido del

cargo por el pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación; estas diferencias no imposibilitan que ambas instituciones cumplan con la responsabilidad que tienen encomendada: preservar las garantías y derechos de los gobernados. De esta manera se enriquece el orden jurídico y se satisface una necesidad social. La CNDH resulta ser una nueva conciencia ciudadana con lo que todos los mexicanos estamos comprometidos.

2.2.4. La Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En el mundo de hoy surgen roces entre el gobierno y el individuo. Este último, en innumerables ocasiones no ocurre a los tribunales porque los procedimientos llegan a ser lentos y costosos. Por ello nacen órganos auxiliares de la justicia, flexibles con procedimientos rápidos y muy simples y que operan como controles externos de los distintos órganos de gobierno.

Con esa orientación se estableció en México la Comisión, como una figura novedosa y con ricos antecedentes en nuestra propia tradición jurídica.

La Comisión surge en el ámbito de la nueva cultura de los mexicanos alentada por los valores de las libertades, la justicia y la democracia. Es una exigencia de respeto absoluto a las garantías individuales y de perfeccionamiento del Estado de Derecho en una sociedad cada vez más compleja. Es una cultura inspirada por los anhelos de expansión de libertades y los nuevos problemas de la convivencia social

a los que hay que dar respuesta.

2.2.5. Su Estatuto Constitucional, Competencia y Alcances Propuestos.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos responde a las demandas de una nueva generación de mexicanos. Su institucionalidad, estructura y procedimientos, son susceptibles de perfeccionamiento para que cumpla mejor con sus propósitos.

De su bondad, experiencia probada y resultados derivan las razones de la iniciativa de estatuir organismos de esta naturaleza, al más alto nivel normativo y asegurar su permanencia, su definición jurídica y la reglamentación de sus funciones, que deberán ser decididas y otorgadas por el Congreso de la Unión. Una sociedad reconoce que las recomendaciones que emite la Comisión son total y absolutamente autónomas.

Para descentralizar su funcionamiento, la iniciativa propone el establecimiento de organismos de protección a los Derechos Humanos en todas las entidades federativas, para que cada uno de ellos, dentro de su ámbito de competencia territorial y personal, funcione con absoluta independencia y autonomía, dejando a la institución de carácter nacional, como instancia de inconformidad contra las recomendaciones y acuerdos de los órganos locales.

La H. Cámara de Diputados ve con satisfacción esta propuesta pues serán los Estados de la Nación, quienes atendiendo en primera instancia a la problemática surgida en su jurisdicción, instituirán los organismos adecuados para resolverla; reconoce la H. Cámara el ánimo de coadyuvar en el engrandecimiento de la cultura ciudadana, aún en los sitios más distantes del territorio nacional.

La H. Cámara de Diputados está cierta de que al crearse los organismos estatales pronto se habrán de ver los resultados, pero sobre todo, está cierta de que la violación de los derechos humanos, en un corto plazo deberán desterrarse.

El proyecto de decreto mencionado excluye del conocimiento y competencia del organismo de protección de los derechos humanos, las materias electoral, laboral y jurisdiccional. Estas exclusiones concretas tienen especial razón de ser, ya que están relacionadas con la naturaleza del ombudsman y con la preservación de la eficacia de sus recomendaciones.

Afirma la H. Cámara de Diputados que debe quedar exceptuada la competencia electoral porque resulta conveniente que este tipo de instituciones se mantengan al margen del debate político, pues de no ser así, correrían el riesgo de involucrarse en la controversia que por su índole tiene la orientación y el contenido propio de las corrientes y agrupaciones políticas actuantes en la sociedad, con la consiguiente contaminación en el conflicto. Ello provocaría la discusión sobre la autoridad moral de las instituciones que nos ocupan.

La iniciativa excluye también la atención de peticiones relativas a conflictos de naturaleza laboral en los que no intervienen una autoridad o un servidor público, es decir, en los que ningún poder estatal viola derechos humanos, entendiendo que cuando el patrón es el Estado, está actuando como patrón y no como Estado.

Intervenir en lo laboral, significaría, según la H. Cámara de Diputados, que la Comisión revisaría asuntos de fondo cuyo conocimiento es atribución exclusiva de los tribunales respectivos y que, por tanto, invadiría funciones conferidas a los órganos laborales.

Finalmente, se exceptúan las materias que tienen que ver con el análisis jurisdiccional. Determina la H. Cámara de Diputados que debemos tener en cuenta que el Constituyente plasmó la separación de poderes como una de las mejores garantías en la defensa de la libertad, la dignidad y la seguridad jurídica de los individuos. De lo contrario se desquiciaría el orden normativo, pilar de la democracia que protege las funciones del poder judicial; por tanto, no es conveniente que un organismo como la CNDH, tenga capacidad para intervenir en asuntos jurisdiccionales de fondo, porque la tarea de juzgar ha de protegerse de interferencias a fin de que los jueces que conocen mejor que nadie los expedientes, puedan emitir las sentencias con estricto apego a las leyes y absoluta independencia.

Tal exclusión es saludable porque contribuye a reforzar la seguridad jurídica, al existir una última instancia en las manos del Poder

Judicial, cuya resolución sea definitiva y otorgue a la sentencia el valor de cosa juzgada; es decir, la verdad legal.

Limitar en estos rubros las atribuciones de la Comisión de Derechos Humanos, es saludable para el régimen democrático.

Estas Comisiones Unidas han tomado en cuenta que existen Estados en donde las legislaturas locales están por renovarse y, en algunos casos, dichas legislaturas apenas estarán recién electas; por lo tanto, consideraron que el plazo de un año a partir de la vigencia de esta ley, es un lapso razonable para que dichos congresos locales, analicen y debatan acerca de los responsables y las características que habrán de tener sus organismos defensores de los derechos humanos. Es por ello que consideraron que debe adicionarse el artículo transitorio segundo con el párrafo siguiente:

"Las legislaturas de los Estados dispondrán de un año a partir de la publicación de este decreto para establecer los organismos de protección de los derechos humanos."

Por otro lado, estas Comisiones Unidas consideraron necesario hacer una precisión técnica jurídica en el transitorio segundo, toda vez que la iniciativa maneja indistinta los conceptos de entidad federativa y de Estados; por tal razón y tomando en consideración que la adición del inciso B, que con claridad se refiere a las legislaturas de los Estados, se unifica en el transitorio este término sustituyendo "entidad federativa" por la de "Estados".

2.2.6. Conclusión.

La H. Cámara de Diputados, a través de las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos, determina que estatuir al más alto nivel normativo, la existencia y permanencia de una institución de tan elevados fines, que impulse la vida democrática y se responsabilice de la preservación, respeto y defensa de los derechos humanos, resulta ser un paso trascendental hacia nuevos estadios de impartición de justicia y convivencia social.

Por lo antes expuesto y con fundamento en los artículos 72 y 73, XXX de la Constitución; 56 y 64 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 55 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, las Comisiones que suscriben se permiten someter a la consideración de este Honorable Pleno el siguiente:

DECRETO QUE ADICIONA EL ARTICULO 102 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTICULO UNICO.- El artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pasa a ser del apartado A del propio artículo y se adiciona a éste un apartado B para quedar como sigue:

- A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación
-
-
-

B. 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 conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, y no obligatorias para 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.

T R A N S I T O R I O S

Artículo 1o.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 2o.- En tanto se establecen, los organismos de protección de los derechos humanos en los Estados en los términos del presente Decreto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá seguir conociendo de las quejas que deban ser de competencia local.

Los Estados que ya cuenten con dichos organismos, recibirán las quejas aún no resueltas que hayan sido presentadas ante la Comisión Nacional en un término de 30 días naturales contados a partir de la fecha de publicación del decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Las legislaturas de los Estados dispondrán de un año a partir de la publicación de este Decreto para establecer los organismos de protección de los derechos humanos.

SALA DE COMISIONES DE LA HONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS.

3. Dictamen a la iniciativa que adiciona el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos elaborado por el H. Senado de la República.

A las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Derechos Humanos y Primera Sección de Estudios Legislativos se turnó para su análisis y la formulación del dictamen correspondiente, la MINUTA PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA EL ARTICULO 102 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, en materia de creación de organismos para la protección de los derechos humanos, proveniente de la Cámara de Diputados para los efectos del artículo 135 constitucional.

Con fundamento en el referido artículo 135 constitucional, así como en el artículo 72 de la propia Carta Magna, y en los artículos 86, 87 y 98 de la Ley Orgánica del Congreso General, así como en los artículos 65, 87 y 88 del Reglamento para su Gobierno Interior, presentó el H. Senado de la República el siguiente Dictamen:

3.1. Antecedentes.

De conformidad con el acuerdo parlamentario suscrito por los partidos políticos representados en las Cámaras del Congreso de la Unión, con objeto de realizar trabajos en conferencia para la consideración de iniciativa de reformas constitucionales, entre otras, el Pleno del H. Senado de la República tuvo a bien nombrar una comisión compuesta por doce de sus integrantes para llevar a cabo dichas labores con la comisión homóloga de la Cámara de Diputados.

3.2. Contenido de la Propuesta.

En la iniciativa presentada por el titular del Ejecutivo de la Unión, se propone la introducción de un apartado B al artículo 102 constitucional sobre el establecimiento de organismos de protección de los derechos humanos. Como complemento de esta adición, se precisa que el actual contenido de dicho precepto constitucional quede ubicado en lo que pasaría a ser un apartado A de esa disposición.

Por otro lado, aunado al establecimiento de organismos protectores de los derechos humanos mediante ley del Congreso de la Unión o de las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus competencias constitucionales, se señala la naturaleza y alcances de las quejas de que podrán conocer dichos organismos cuando se violen los derechos humanos, así como su actuación con base en la formulación de recomendaciones no obligatorias para los órganos a los cuales se les formulen.

Por otra parte, se propone que dichos organismos se abstengan de conocer asuntos electorales, laborales o de carácter jurisdiccional.

Finalmente, la proposición contempla que el organismo federal de protección de los derechos humanos conozca de las inconformidades que se presenten con relación a las recomendaciones que formulen los organismos protectores de los derechos humanos que se establezcan en los Estados de la Federación.

3.3. Consideraciones Generales.

3.3.1. El Estado de Derecho.

Surge a finales del siglo XVI una conformación que conocemos como el Estado Moderno. Su inicio se asienta en la afirmación del poder del monarca frente a otros núcleos de poder.

El Estado Moderno deviene en una estructura de poder político cuyas características son el reconocimiento de un régimen de derechos individuales, la separación de poderes como garantía política fundamental del respeto a las libertades y el principio de dominación legal.

Este último, se descompone en varias premisas: la soberanía radica en el pueblo; el pueblo elige a sus gobernantes, quienes lo representan para la dirección de los asuntos públicos, y el establecimiento de un orden jurídico obligatorio para gobernantes y gobernados.

Se trata de que el poder público base su actuación en la ley. Se trata del imperio de la ley como principio total para la vida en la comunidad política. Estamos en el Estado de Derecho.

El poder político basa su capacidad de actuación en el Derecho, porque a él se encuentra sometido. Se delimitan las esferas de actividad del Estado y de los individuos. Así se asegura una convivencia armónica y respetuosa entre las libertades de los sujetos y

los derechos de los grupos sociales, y la actividad de los órganos del Estado.

Por ello es menester que se establezcan los medios que permitan al individuo exigir el respeto de sus derechos, y en caso de violación, la restauración de las libertades ilegalmente conculcadas. Aunado al establecimiento de una Constitución, de una declaración de derechos fundamentales, del principio de la separación funcional de los poderes e incluso del señalamiento puntual de la actividad estatal regida por la norma jurídica, es preciso que en la realidad existan condiciones propicias para que el mandato legal prive y obligue a los depositarios del ejercicio del poder.

3.3.2. La Constitución Mexicana y los Derechos Humanos.

En México los derechos humanos los denominamos como garantías constitucionales. A este catálogo se refieren los artículos lo. al 29 y 123 de nuestra Constitución Política.

El Constituyente de Querétaro estableció las prerrogativas que el Estado otorga a toda persona por el solo hecho de serlo, con las limitaciones de los derechos exclusivos para los nacionales mexicanos. Estos postulados son fundamentales para que la vida en convivencia tenga un significado acorde a la naturaleza racional de los individuos que integran la comunidad.

Los derechos humanos corresponden a las garantías constitucionales que señala la Ley Fundamental de la República, así como a las prerrogativas contenidas en los pactos y convenciones internacionales sobre la materia de los que México es parte y que son Ley Suprema de la Unión.

3.3.3. Mecanismo de protección a las garantías constitucionales establecidas.

El derecho a la justicia comprende dos aspectos: que toda persona pueda acudir libremente a los tribunales para hacer valer sus derechos y que toda persona pueda hacer valer el respeto efectivo a los derechos humanos que le concede la propia Carta Magna. En este segundo aspecto, la Constitución consagra al juicio de amparo como el procedimiento destinado a proteger a las personas contra los actos de autoridad que impliquen la violación de alguna o algunas de las prerrogativas que otorga y garantiza el poder público.

Así, nuestros Constituyentes no sólo establecieron el contenido de los derechos humanos, sino que también establecieron el juicio de amparo para combatir violaciones a las garantías constitucionales.

3.3.4. La figura del "Ombudsman".

Su propósito es proteger los derechos humanos de la ciudadanía frente a los actos de la administración pública, sin que se pretenda substituir a los órganos de procuración e impartición de justicia. Su esencia está en auxiliar a prevenir o corregir desviaciones cometidas por las autoridades en el ejercicio de sus atribuciones.

Esta institución se ha caracterizado también por la rapidez de sus investigaciones y actuaciones, al tiempo que la publicitación de los resultados de sus trabajos genera una conciencia y una cultura públicas respecto a los derechos humanos.

Se trata de una institución propia que no se contrapone a la existencia de otros medios reparadores de las violaciones sufridas, pues su valor es coadyuvar a que dichas violaciones no se produzcan y que, de producirse, las autoridades competentes asuman las funciones que les son propias para perseguir y sancionar al responsable.

3.3.5. La Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Mediante decreto del titular del Poder Ejecutivo Federal, con fecha 6 de junio de 1990 se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación responsable de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional

en materia de respeto y defensa de los derechos humanos.

En atención a este propósito, se le facultó para instrumentar mecanismos de prevención, atención y coordinación para la salvaguarda de los derechos humanos de los mexicanos o de los extranjeros que se encuentran en el territorio nacional.

En el decreto de creación se atribuye a su Presidente la facultad de "hacer las recomendaciones y en su caso, observaciones que resulten pertinentes a las autoridades administrativas del país sobre violaciones a los derechos humanos".

Con motivo de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Poder Ejecutivo Federal ratificó el propósito del Gobierno de la República por defender los derechos del hombre. Se trata de una prioridad estatal, que hace explícita la intransigencia con la impunidad y la violación que de los derechos humanos haga cualquier autoridad. Estos postulados son invariables y no están sujetos al presunto cumplimiento de las funciones públicas.

3.4. Análisis de la Reforma Propuesta.

A partir de la instalación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sus labores han aportado una vía novedosa y útil para la protección de las prerrogativas del hombre y del ciudadano. Su actuación la ha prestigiado tanto nacional como internacionalmente.

Se trata de un órgano complementario de juicio de amparo para

la protección de los derechos humanos.

Mediante la propuesta de adición constitucional se daría jerarquía de Norma Suprema a este tipo de organismos de protección de los derechos humanos.

Con la reforma que se analiza, se otorgaría competencia al Congreso de la Unión para el nivel nacional federal, y a las legislaturas de los Estados para el nivel local, para dictar leyes que establezcan dichos organismos. Su ámbito de atribuciones se circunscribiría al conocimiento de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa de la autoridad o de los servidores públicos que violen los derechos humanos.

A su vez, tendría competencia para formular denuncias y quejas ante las autoridades competentes para conocer de dichas violaciones.

Su actuación integraría tanto el conocimiento de las quejas mencionadas, como la formulación de denuncias y quejas ante las autoridades competentes.

Se dispondría que a partir de las quejas de que conozca, formulará recomendaciones. Estas no tendrán carácter obligatorio, sino exclusivamente rango de opinión recomendatoria. Tendrán así, un valor público, pero sin coercibilidad.

Dichas recomendaciones estarán investidas de autonomía, en tanto que no estarán supeditadas a ninguna autoridad. Por otra parte, se precisaría que esas opiniones recomendatorias se harán del conocimiento público.

En la propuesta se señala expresamente que dicha competencia no se ejercerá cuando se trate de autoridades o servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, o de asuntos electorales, laborales o jurisdiccionales.

Lo anterior se explica porque en tratándose de servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se prevén diversos mecanismos para remediar los actos de naturaleza administrativa que puedan constituir un apartamiento de respeto a los derechos fundamentales. Por razones de imprescindible independencia del Poder Judicial, como garantía de condiciones para su actuación como el poder público que vela por la vigencia del orden constitucional.

Por lo que hace a los asuntos de naturaleza electoral, en el artículo 41 constitucional se define la responsabilidad de la organización de las elecciones federales a cargo de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de la ciudadanía, a través de un organismo público que deberá acatar los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo. A su vez, se ha establecido un sistema de medios de impugnación con un órgano jurisdiccional dotado de autonomía para resolverlos: el Tribunal Federal Electoral. Su actuación se cibe

estrictamente al principio de legalidad y otorga definitividad a los actos o resoluciones controvertidas.

Se ha reflexionado sobre la conveniencia de que los organismos protectores de los derechos humanos se mantengan al margen de las contiendas político-electorales. Esta circunstancia podría arriesgar el sentido de imparcialidad y ausencia absoluta de partidismo que requiere la tutela de los derechos humanos de los habitantes de la República. Si se politizara cualquiera de estos organismos, su credibilidad y confiabilidad frente a la ciudadanía disminuiría en forma palpable y ello sólo sería en contra de su eficiencia.

En lo relativo a la materia laboral, la excepción propuesta obedece a que en estos asuntos la autoridad o el servidor público intervienen en ejercicio de sus atribuciones como titular de la relación de trabajo. Por ello, dar competencia a los organismos protectores de los derechos humanos equivaldría a establecer una jurisdicción superpuesta a la existente para resolver los conflictos laborales entre los poderes públicos y sus servidores o trabajadores.

En lo que se refiere a la competencia para conocer de violaciones a los derechos humanos en asuntos de carácter jurisdiccional, se trata de una previsión esencial para no violentar el principio de la separación funcional de poderes, en el que compete actuar a diversos órganos estatales, ya del Poder Judicial o del Poder Ejecutivo, mediante resoluciones materialmente jurisdiccionales. Corresponderá siempre al

Poder Judicial de la Federación resolver las controversias que se plantean sobre el apartamiento de los principios de legalidad o de constitucionalidad por parte de las autoridades encargadas de la impartición de justicia.

La competencia de los organismos protectores de los derechos humanos quedaría correctamente delimitada.

Adicionalmente, al tenor del mandato para que se establezcan en la República organismos protectores de derechos humanos tanto a nivel federal como local, se propone que el organismo federal pueda conocer de las inconformidades que existan con respecto a las recomendaciones formuladas por los organismos estatales. Esta proposición nos parece acertada, porque conlleva al reforzamiento del propósito nacional por impulsar el compromiso nacional en favor de una cultura protectora de los derechos humanos.

En lo relativo a las disposiciones transitorias que se proponen, destaca la contenida como artículo 2o. de la minuta proyecto de decreto que se analiza. En ella se precisa que en tanto se establezcan los organismos de protección de derechos humanos en los Estados, la actual Comisión Nacional podrá conocer de las quejas que sean competencia local. A su vez, propone que los Estados que cuenten actualmente con dichos organismos, reciban las quejas presentadas ante dicha Comisión y que no hayan sido resueltas en la fecha en que entre en vigor la adición propuesta.

En virtud de lo expuesto y argumentado, por considerar la conveniencia nacional de establecer en la Constitución un nuevo mecanismo de protección de los derechos humanos del hombre y del ciudadano, se propuso la aprobación del siguiente

" PROYECTO DE DECRETO

QUE ADICIONA EL ARTICULO 102 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTICULO UNICO.- El artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pasa a ser del apartado A del propio artículo y se adiciona a éste un apartado B para quedar como sigue:

"Artículo 102.-

A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación

.....

B. 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 de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. 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.

T R A N S I T O R I O S

Artículo 1o.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 2o.- En tanto se establecen los organismos de protección de los derechos humanos en los Estados en los términos del presente Decreto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá seguir conociendo de las quejas que deban ser de competencia local.

Los Estados que ya cuenten con dichos organismos, recibirán las quejas aún no resueltas que hayan sido presentadas ante la Comisión Nacional en un término de 30 días naturales contados a partir de la fecha de publicación del decreto en el Diario Oficial de la Federación."

III. **Iniciativa de Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.**

1. **Iniciativa Presidencial.**

Desde el inicio de su mandato, el señor Presidente de la República licenciado Carlos Salinas de Gortari, ha propuesto a la consideración del H. Congreso de la Unión diversas iniciativas, cuyo objeto ha sido actualizar la legislación penal y mejorar sus procedimientos para alcanzar el estricto respeto y la presentación de los derechos humanos en nuestro país.

Con ese propósito, la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha venido a fortalecer el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado Mexicano, para garantizar el pleno, libre y universal ejercicio de los derechos humanos.

La Comisión ha sido el órgano responsable de promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos, pero de ninguna manera puede ser considerada como una institución sustitutiva de los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia, por ello la CNDH se encuentra estructurada a la manera de un Ombudsman. La presente iniciativa, parte del reconocimiento de que el ordenamiento jurídico mexicano ha establecido varios instrumentos tutelares de los derechos humanos encabezados por el Juicio de Amparo.

En la iniciativa presidencial, se han recogido los aspectos positivos de la actual regulación jurídica de la CNDH, tomando como base el proyecto elaborado por la propia Comisión Nacional, mismo al que se le han efectuado consideraciones por parte del Ejecutivo Federal. En

la iniciativa se prevé (en apego a lo dispuesto por el artículo 102 constitucional), la competencia que corresponde a la CNDH, así como el objeto esencial de la misma en materia de protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos.

La integración de la CNDH que se propone es similar a aquellas con las que actualmente funciona, ya que se compone de un Presidente, de un Consejo, de varios Visitadores y de una Secretaría Ejecutiva, además del personal profesional, técnico y administrativo necesario para el ejercicio de sus funciones.

El Consejo quedaría integrado honoríficamente por personas de notorial prestigio intelectual y moral, pertenecientes a diversas corrientes de opinión y pensamiento social.

Se propone que los miembros del Consejo sean nombrados por el titular del Ejecutivo Federal, con la aprobación del H. Senado de la República y en sus recesos por la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión. Por lo que respecta al Presidente de la Comisión, sería nombrado por el titular del Ejecutivo Federal, con la aprobación de la H. Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta por la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, por un período de cuatro años con una posible repetición.

Se propone que las investigaciones sean realizadas por 3 visitantes los cuales auxiliarán al Presidente de la Comisión, y podrán actuar como sustitutos de éste.

Por lo que respecta a las atribuciones generales que se confieren a la Comisión Nacional, además de las que caracterizan al Ombudsman; se le otorgan otras, tales como: promociones, estudios, capacitación y publicaciones en materia de Derechos Humanos.

La iniciativa propone que la Comisión se abstenga de desahogar consultas planteadas por autoridades, grupos sociales o particulares, sobre la interpretación y alcance de los derechos fundamentales, pues no se trata de un organismo judicial y porque además, se considera que no debe prejuzgar anticipadamente sobre las materias de su competencia de manera abstracta y fuera de los casos que se le cometan o que inicie de oficio.

Por lo que se refiere a la materia judicial, no resulta fácil determinar aquellas actividades en las cuales se puede acudir a la Comisión Nacional. Sin embargo, el campo en el que puede intervenir, afirma el señor Presidente de la República, corresponde sólo a los actos y omisiones de los órganos judiciales que posean únicamente carácter administrativo.

En cuanto a los procedimientos que pueden seguirse ante la CNDH, la iniciativa dedica todo un capítulo a regularlos de manera precisa, para que sean breves, sencillos y sólo con las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos. Además los procedimientos deberán seguirse de acuerdo con los principios de inmediación, concentración y rapidez, procurando el contacto directo con los quejosos, reclamantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones estrictas.

También se ha previsto un capítulo destinado a regular las obligaciones y colaboración de las autoridades y servidores públicos en cuanto a las actividades de la CNDH.

Se propone regular los Acuerdos y Recomendaciones públicas de carácter autónomo que puede pronunciar la Comisión Nacional, en la inteligencia de que estas últimas corresponden a la decisión final del Presidente de la Comisión. Además, se precisan las características de dichas recomendaciones que, no tienen carácter imperativo, y además no podrán anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiesen presentado las quejas o inconformidades.

El carácter no obligatorio de las Recomendaciones para las autoridades, no les priva de eficacia, pues su fuerza se apoya en la publicidad de sus actos y en la opinión pública, que son esenciales en las comunidades. Por otra parte, si dichas resoluciones tuviesen carácter vinculante, se convertirían de las formalidades de un proceso en sentido estricto.

La iniciativa del Ejecutivo Federal propone establecer la obligación de autoridades a las que se comunican las recomendaciones, de informar dentro de los 15 días hábiles siguientes, si las aceptan, y en ese supuesto, dentro de un plazo de 30 días hábiles, entregarían a la CNDH las pruebas correspondientes al cumplimiento respectivo, a fin de evitar que dichas autoridades retrasen o evadan la ejecución de recomendaciones que han aceptado expresamente.

Se establece también la obligación de la CNDH de rendir informes periódicos de carácter anual. Este informe deberá enviarse tanto a la Cámara de Senadores como al titular del Ejecutivo Federal.

Asimismo, se establece el procedimiento mediante el cual se sustanciarán las inconformidades que se presenten ante la CNDH en relación con las recomendaciones acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados de la Federación. Para estos efectos se prevé la tramitación de los recursos de queja o de impugnación.

El recurso de queja podrá ser promovido en los casos de que se sufra un perjuicio grave por las omisiones o por la inacción de los organismos locales, con motivo de los procedimientos sobre violación de derechos humanos que se hubiesen substanciado ante los mismos. El recurso de impugnación procederá ante la Comisión Nacional en contra de las resoluciones definitivas de los organismos estatales de derechos humanos, o respecto de las informaciones también definitivas de las autoridades locales sobre el cumplimiento de las Recomendaciones emitidas por los citados organismos de protección de los derechos humanos en los estados.

En la presente iniciativa se remite a las disposiciones constitucionales y legales aplicables en relación con las responsabilidades penales y administrativas en que incurran las autoridades públicas durante y con motivo de la tramitación de las quejas e inconformidades ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Situación especial es la relativa a las posibles actitudes evasivas o de entorpecimiento por parte de las mencionadas autoridades y servidores públicos que deban intervenir o colaborar en las investigaciones de la citada Comisión Nacional, no obstante los requerimientos que ésta les hubiese formulado. A este respecto, la propia Comisión podrá hacer uso de la amonestación pública y privada, según el caso, pero con independencia de esto, la Comisión Nacional deberá denunciar ante los órganos competentes los delitos o faltas en que hubiese incurrido las propias autoridades o servidores, y podrá poner en conocimiento de las autoridades o servidores, y podrá poner en conocimiento de las autoridades disciplinarias las infracciones correspondientes para la aplicación, en su caso, de las sanciones respectivas.

El mejoramiento del Sistema de Justicia está permanentemente ligado al respeto en la práctica de las garantías fundamentales, por lo que el Estado de Derecho debe proveer a la sociedad en su conjunto de los medios jurídicos que consoliden la armonía y la pacífica convivencia, en beneficio tanto de la propia comunidad como de los individuos que la integran.

La modernización, propone disminuir la distancia entre la norma legal en que se plasma la justicia social, y la realidad que vivimos hoy los mexicanos. Para ello, el Gobierno de la República ha tomado la determinación de perfeccionar sus instancias jurídicas para atender las demandas de los individuos y de los grupos sociales más expuestos al

atropello de sus derechos esenciales, e impulsar una mayor conciencia de los límites del poder de la autoridad y de la dignidad inviolable del ser humano.

Con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ejecutivo Federal sometió a la consideración del H. Congreso de la Unión la presente iniciativa de ley orgánica de la Comisión.

2. Dictamen elaborado por el H. Senado de la República sobre la iniciativa de Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, presentada por el Ejecutivo Federal.

El 22 de abril de 1992, el Ejecutivo Federal remitió al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley Orgánica de la CNDH. Dicho proyecto se turnó a las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos (Primera Sección), a fin de proceder a su estudio.

2.1. Fundamento Constitucional.

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, se reformó el artículo 102 constitucional, a fin de establecer un apartado B dentro de esta disposición.

"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 de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. 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 y omisiones de los organismos equivalentes de los Estados".

Por consecuencia, es incuestionable la facultad del Congreso de la Unión para conocer de la iniciativa de ley reglamentaria del invocado apartado B del artículo 102 constitucional.

2.2. Reuniones de Comisiones.

El H. Senado de la República, a través de las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos (Primera Sección),

realizó reuniones de conferencias, con objeto de intercambiar puntos de vista y opiniones sobre el contenido, alcance y propósito de la iniciativa de Ley Orgánica de la CNDH. En este marco, se efectuó una reunión de información con el Dr. Jorge Carpizo McGregor, Presidente de la CNDH, en la que los miembros de las Comisiones, dialogaron ampliamente con dicho funcionario sobre las experiencias con que se cuenta en la aplicación del marco regulatorio que ha normado las atribuciones de ese órgano, a fin de asegurar el cumplimiento de sus responsabilidades, así como para conocer sus puntos de vista sobre el contenido y alcance de la iniciativa.

2.3. Consideraciones Generales.

México ha establecido en su Carta Magna, en su primer capítulo, un catálogo de Derechos subjetivos públicos, que la tradición constitucional mexicana ha denominado "Garantías Individuales".

El Estado Mexicano ha incorporado a su sistema jurídico, (art. 130 constitucional), las disposiciones de Pactos Internacionales y regionales en materia de respeto y observancia de los derechos humanos. A partir de 1857, en México se estructuró y reglamentó el juicio de amparo para que en casos específicos y conforme al principio de relatividad, se logrará impedir la aplicación de un acto de autoridad que lesione o vulnere las garantías individuales.

Sin embargo, resulta indispensable contar con un mecanismo ágil, sencillo y rápido para atender las quejas provenientes de particulares,

en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa de autoridades que vulneren los Derechos Humanos, de tal manera que al proteger y asegurar éstos, se garantice la vigencia del Estado de Derecho por el estricto apego de la autoridad a la ley. En este sentido, se afirmó la pertinencia de conferirle a la CNDH el carácter de organismo descentralizado con personalidad y patrimonio propios. Su sentido de autonomía se refuerza con el carácter inapelable de sus resoluciones, la certeza, seguridad de sus actuaciones, y confidencialidad de sus pruebas, la prohibición de instrucciones sobre sus informes y su función de segunda instancia para conocer de las inconformidades sobre las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos similares de los Estados de la República y del D.F.

El ordenamiento de la iniciativa, se contempla en seis títulos: Disposiciones Generales, Integración, Procedimiento, De las autoridades y Servidores Públicos, Régimen Laboral y del Patrimonio y Presupuesto. Los capítulos que integran dichos títulos son: Disposiciones Generales, la Integración y facultades de la CNDH, el nombramiento y facultades del Presidente de la CNDH; la integración, nombramiento y facultades del Consejo; el nombramiento y facultades de la Secretaría Ejecutiva; el nombramiento y facultades de los Visitadores; el procedimiento ante la CNDH; los acuerdos y recomendaciones autónomas; las notificaciones, informes e inconformidades; las obligaciones, colaboración y responsabilidad de los servidores públicos; el régimen laboral; y el patrimonio y presupuesto de la CNDH.

2.4. Consideraciones Particulares.

De acuerdo a las consideraciones que formularon las Comisiones

Unidas, la CNDH tendrá las siguientes características:

- Conocerá de quejas contra presuntas violaciones a los Derechos Humanos, cuando éstas sean imputadas a autoridades y servidores públicos de la Federación, con excepción de los del Poder Judicial Federal; y las que se refieren a la materia electoral y laboral, respetándose los ámbitos de competencia ya determinados por el texto constitucional.

- Se encargará de la protección, la observancia, la promoción, el estudio y la divulgación de los derechos humanos y resolverá las inconformidades que se presenten respecto de las medidas y recomendaciones que emitan los organismos de los estados miembros de la Unión, mediante un procedimiento breve y sencillo, sin formalidades y de conformidad con los criterios de inmediatez, concentración y rapidez;

- Sus recomendaciones serán públicas, autónomas y no vinculatorias, como corresponde a la naturaleza del Ombudsman.

En el título correspondiente a la integración de la Comisión Nacional, se precisan los requisitos que debe reunir cada uno de los titulares de los órganos, el método para su designación y las atribuciones que corresponden a cada uno.

El Presidente de la Comisión deberá ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

no tener menos de 35 años de edad y gozar de buena reputación. Mediante el nombramiento que el Presidente y de los Consejeros hagan el titular del Poder Ejecutivo Federal y el Senado de la República o la Comisión Permanente.

El Consejo se reunirá en sesiones ordinarias mensuales y en sesiones extraordinarias cuando así lo determine el Presidente, o cuando a éste se lo soliciten tres miembros del propio Consejo.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos contará con un personal altamente capacitado y profesional. Los funcionarios encargados de conocer y tramitar los expedientes de presuntas violaciones a los Derechos Humanos, deberán gozar de buena reputación, de buena fama y de prestigio en la sociedad.

La Comisión estará auxiliada hasta por cinco visitadores, quienes en el desempeño de sus funciones y de manera personal, tendrán fe pública para certificar la veracidad de los hechos, de las quejas o de las inconformidades. Además, deberán tener, buena reputación, más de treinta años el día de su nombramiento y dada la índole de sus funciones, título de Licenciado en Derecho y un mínimo de tres años de ejercicio profesional. Estos serán auxiliados por visitadores adjuntos que deberán reunir los requisitos que determine el Reglamento Interior de la propia Comisión Nacional y también estarán dotadas de fe pública.

Las principales facultades y obligaciones de los visitadores son: a) recibir, admitir o rechazar las quejas o inconformidades que presenten los afectados, sus representantes o los denunciantes, que puede ser cualquier individuo a quien le conste o presuma la comisión de que se haya violado algún derecho humano; b) iniciar de oficio o a petición de parte, la investigación de las quejas o inconformidades; c) realizar las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata de las violaciones, cuando la naturaleza del caso así lo permitan y d) realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación o acuerdo, y

someter éstos a la consideración del Presidente de la Comisión.

En atención al principio de seguridad jurídica, se otorga el plazo de un año a partir de que se haya iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios; de los derechos humanos, para formular la queja correspondiente. En casos excepcionales la Comisión podrá ampliar dicho plazo mediante una resolución razonada, y no contará plazo alguno en tratándose de hechos que puedan ser considerados violaciones de lesa humanidad.

Las quejas podrán formularse a cualquier hora, por escrito y, en casos urgentes, utilizándose cualquier medio de comunicación electrónica.

Con objeto de facilitar la interposición de las quejas, se señala que éstas también podrán presentarse en forma oral.

Si en el momento de hacer la denuncia el quejoso no puede identificar al servidor público cuyos actos u omisiones considere que violaron sus derechos fundamentales, se admitirá la denuncia bajo la condición de que durante la investigación se logre la identificación.

La formulación de quejas o denuncias, no afectarán el ejercicio de otros derechos y medios de defensa, ni interrumpirán los plazos de preclusión, prescripción o caducidad.

El contenido de la queja se hará del conocimiento de las autoridades señaladas como responsables, utilizándose, en casos de urgencia, los medios de comunicación electrónica; dentro del plazo de quince días naturales, dichas autoridades o servidores públicos deberán presentar un informe sobre los actos, omisiones o resoluciones que se les atribuyan.

Admitida que sea la queja, el Presidente de la Comisión o los visitadores o en su caso, el personal técnico, se pondrán en contacto con las presuntas autoridades responsables para que se intente la solución satisfactoria entre las partes involucradas siempre dentro del respeto de los derechos humanos afectados.

De requerirse investigación, el visitador podrá solicitar la presentación de informes o documentos adicionales a los servidores públicos a quienes se les imputen violaciones de Derechos Humanos. Podrán practicar visitas e inspecciones siempre en los términos de la ley.

También compete a los visitadores el citar a las personas que deban comparecer como peritos o testigos y efectuarán todas las acciones que juzguen convenientes para el mejor esclarecimiento del asunto, así como adoptar las medidas precautorias necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas.

En materia de pruebas, las que aporten las partes y las que recabe la Comisión serán valoradas en su conjunto por el visitador, a fin

de que puedan producir convicción sobre la materia de la queja. Las conclusiones que se formulen deberán estar fundamentadas en la pruebas que se hayan aportado.

La Comisión formulará recomendaciones públicas autónomas no vinculatorias y acuerdos de no responsabilidad. El visitador hará un análisis de los hechos, las pruebas, los argumentos, los elementos de convicción y las diligencias practicadas, que conduzcan a determinar si hubo o no violación a los Derechos Humanos, indicándose también las medidas que considere pertinentes para la efectiva restitución de los derechos conculcados.

Si no se comprueban las violaciones hechas valer por el quejoso, a través de su Presidente, la Comisión dictará acuerdo de no responsabilidad. En caso contrario, al constatar que hubo violación a Derechos Humanos, emitirá una recomendación, la cual se comunicará a la autoridad o servidor público de que se trate. Estos, dentro de los quince días siguientes a la notificación recibida, informarán a la Comisión si acepta dicha resolución y, en caso afirmativo, las pruebas de que le han dado cumplimiento.

Será indefectible que las recomendaciones se refieran a casos concretos y no serán aplicables a otros casos por analogía o mayoría de razón.

Inmediatamente que se produzca, la Comisión notificará a los quejosos los resultados de la investigación, la recomendación formulada,

la aceptación y ejecución de la recomendación y, en su caso, el acuerdo de no responsabilidad.

Tanto las recomendaciones como los acuerdos de no responsabilidad, serán publicados en su totalidad o en forma resumida; pero el Presidente de la Comisión enviará un informe anual de las actividades de la Comisión al Presidente de la República y al Congreso de la Unión. Ninguna autoridad o servidor público dará instrucciones a la Comisión Nacional con motivo de los informes.

Corresponde a los artículos 55 al 66 abordar la normatividad aplicable a la regulación de los recursos de queja y de impugnación.

El primero procederá contra las omisiones o la inactividad de los Organismos locales encargados de la protección de los Derechos Humanos. El recurso de impugnación procederá contra las resoluciones definitivas de los citados Organismos locales, así como contra la insuficiencia en el cumplimiento de ellos por las autoridades también locales. La tramitación de ambos recursos es sencilla y breve.

Es diferente el caso del recurso de impugnación, que deberá resolverse dentro de un plazo no mayor de sesenta días hábiles. La resolución que recaiga podrá consistir en: a) la confirmación de la resolución combatida; b) la modificación de dicha resolución; c) la declaración de suficiencia en el cumplimiento de la recomendación formulada; y d) la declaración de insuficiencia en el cumplimiento de la recomendación local.

Los servidores públicos de toda la República, estarán obligados a colaborar con la Comisión Nacional, proporcionándole a ésta la información y datos que solicite.

Los servidores públicos serán penal y administrativamente responsables por los actos u omisiones en que incurran con motivo de la tramitación de los asuntos de que conozca la Comisión Nacional. Este organismo descentralizado denunciará ante las instancias competentes, los delitos o faltas en que hubiesen incurrido los servidores públicos; a su vez, hará del conocimiento de quienes sean sus autoridades superiores, sus actos u omisiones, a fin de que se les apliquen las sanciones administrativas correspondientes, y podrá solicitar que se les formule amonestación pública o privada.

Por cuanto a que la tramitación y resolución de los asuntos competencia de la Comisión Nacional requieren de absoluta discrecionalidad y profesionalismo, el personal que preste sus servicios en ese órgano será de confianza y se regirá por las disposiciones del Apartado B del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria.

El Gobierno Federal proporcionará a la Comisión los recursos materiales y financieros que requiera para su correcto funcionamiento. La Comisión formulará su anteproyecto de presupuesto, que remitirá directamente al Secretario de Hacienda y Crédito Público.

3. Dictamen elaborado por la H. Cámara de Diputados sobre la Iniciativa de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

A la Comisión de Derechos Humanos de la H. Cámara de Diputados, fue turnada para su estudio y dictamen, la minuta proyecto de Ley aprobada por la H. Cámara de Senadores sobre la iniciativa de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, presentada por el Lic. Carlos Salinas de Gortari, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Antecedentes

Diputados y Senadores en reuniones de trabajo discutieron razones y expresaron argumentos. En estas reuniones campeó el respeto y la apertura democrática, se discutieron propuestas, para mejorar la iniciativa, se argumentó y contrargumentó.

Los diputados unidos bajo la divisa de los derechos humanos, hicieron a un lado las naturales diferencias partidistas para que se discutieran y analizaran un importante número de propuestas para enriquecer y perfeccionar el ordenamiento normativo.

Se llevaron a cabo diversas reuniones entre las respectivas Comisiones de Derechos Humanos de ambas Cámaras y la de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, con el propósito de avanzar en el análisis de la iniciativa a efecto de ir recabando todas las propuestas

que tuvieran los distintos partidos e incluirlas en el dictamen de la Cámara de Senadores.

Simultáneamente, los integrantes de la Comisión que suscriben este documento, participaron en diversas reuniones de información con el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En relación con la iniciativa objeto de este dictamen, la Comisión que suscribe sostiene los siguientes

Considerandos

I. Estado Social y Derechos Humanos.

La iniciativa cristaliza los anhelos de justicia social y las aspiraciones democráticas del gobierno y la sociedad, para que el respeto y salvaguarda de los derechos humanos, sea una realidad palpable en el país.

México ha sabido adaptarse a los retos que los tiempos imponen. En el proceso de transformación una preocupación siempre ha estado presente: garantizar un marco de normas adecuado para el ejercicio de los derechos fundamentales del individuo y del ciudadano, así como brindar los instrumentos jurídicos de protección necesarios para su salvaguarda.

El estado de derecho ha precisado el diseño de nuevos instrumentos que de manera más ágil y expedita, ayuden a dirimir los posibles conflictos que en las relaciones entre Estado y Sociedad se generan.

Así, puede observarse que junto a los mecanismos y procedimientos tradicionales para la defensa de los derechos humanos, han surgido organismos que sin contraponerse a las funciones de éstos, los complementan; organismos que persiguiendo la misma finalidad, que es la salvaguarda de los derechos humanos, se diferencian en que adoptan procedimientos con formas más sencillas, flexibles y ágiles para la solución de los conflictos, que expedita así la administración de la justicia.

Este tipo de mecanismos tienen su origen en la institución del Ombudsman sueca.

II. La Protección de los Derechos Humanos en México.

En nuestro país existe un firme propósito por avanzar en la lucha por la defensa de los derechos humanos.

El interés no es nuevo, desde mediados del pasado siglo Don Ponciano Arriaga propuso la instauración de una Procuraduría de los Pobres, cuya finalidad principal sería la defensa de las personas desvalidas, aquellas que por sus circunstancias socioeconómicas, eran presa fácil de las autoridades.

En el presente siglo, pueden observarse en distintas constituciones y leyes de nuestras entidades federativas, diversas Procuradurías, Direcciones o Comisiones encargadas de la protección y defensa de los derechos humanos.

La ley que nos ocupa, resulta de particular trascendencia para la vida democrática del país, pues en ella se precisan la organización, competencia, procedimientos y mecanismos del organismo que velara por el respeto de los derechos humanos.

Fue preocupación de la Comisión que suscribe este dictamen, que la iniciativa recogiera en su articulado los deseos de la sociedad, gobierno y partidos políticos para que los procedimientos en esta materia sean ágiles y efectivos.

III. Consideraciones sobre la Iniciativa de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La iniciativa enviada por el Ejecutivo Federal ha sido objeto de un profundo análisis y discusión.

La Comisión al formular el dictamen puede señalar que este ordenamiento legislativo desarrolla de manera cabal, el espíritu y la letra de la reforma por la cual se elevó a rango constitucional la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La iniciativa precisa funciones, reordena el funcionamiento interno y fundamentalmente al hacer más expedito el actuar de la Comisión, permite una protección efectiva de los derechos principales de los mexicanos. Esta iniciativa fortalece la tarea encomendada a esta institución.

Resultado de este análisis que hicieron los diputados son los siguientes señalamientos que contiene el Proyecto de Ley que aprobó el Senado de la República:

Primero.- La Iniciativa enviada por el Titular del Poder Ejecutivo Federal se denominó "Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos". Los Diputados consideraron conveniente proponer el cambio en la denominación de la Iniciativa, suprimiendo el término "orgánica", pues se reflexionó que el contenido de la misma rebasaba las disposiciones de integración y funcionamiento de la Comisión Nacional, que caracterizan a una Ley Orgánica al incluirse en la misma los artículos relativos a los procedimientos legales, donde se incluyen los medios de impugnación que pueden promoverse en contra de las resoluciones que se dicten.

La Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue estructurada con una nueva sistemática, dividida en títulos y capítulos, cuyo contenido siguiera un orden lógico de materias.

La Ley quedó dividida en seis Títulos cuya temática y contenido son los siguientes:

Título I. "Disposiciones Generales";

Título II. "Integración de la Comisión Nacional de Derechos Humanos";

Título III. "Del Procedimiento ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos";

Título IV. "De las Autoridades y Servidores Públicos";

Título V. "Del Régimen laboral"; y

Título VI. "Del Patrimonio y del Presupuesto de la Comisión Nacional".

Y su apartado respectivo de disposiciones transitorias.

Segundo.- En cada uno de los Títulos, así como en los capítulos se realizaron modificaciones, que incidieron en el fondo de la iniciativa o lograron una mejor distribución textual. Para lo cual se buscó disminuir al mínimo los requisitos y trámites necesarios para presentar una queja o para impugnar las resoluciones del caso, con lo que se garantiza que la protección de los derechos humanos sea una materia sencilla y accesible a todos los ciudadanos e individuos comunes.

Tercero.- En el artículo primero de la iniciativa se consideró oportuno relacionarla con su fundamento constitucional y se agregó la frase "En los términos establecidos por el apartado B del artículo 102 Constitucional".

A fin de salvaguardar el principio institucional de división de poderes y las características propias de la Comisión, en el artículo tercero de la Ley se refuerza la idea de que la Comisión Nacional puede conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos, imputados a autoridades o servidores públicos de carácter federal, "con excepción de los del Poder Judicial de la Federación", puesto que este Poder realiza la importante función de interpretar la Constitución y se ocupa de velar por la protección de las garantías individuales utilizando un eficaz instrumento jurídico: el juicio de amparo.

Destaca la precisión de los supuestos en los cuales los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, conocerán de quejas relacionadas con presuntas violaciones de estos derechos y cuándo y bajo qué supuestos, dichas quejas serán competencia de la Comisión Nacional.

Cuarto.- En el título II "De la Integración de la Comisión Nacional de Derechos Humanos", se procuró que en forma coherente y sistemática se desarrollaran los distintos órganos que la constituyen.

Este título fue dividido en cinco capítulos que comprenden:

Capítulo I. "De la integración y facultades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos"

Capítulo II. "Del nombramiento y facultades del Presidente de la Comisión";

Capítulo III. "De la Integración, nombramiento y facultades del Consejo";

Capítulo IV. "Del nombramiento y facultades de la Secretaría Ejecutiva";

Capítulo V. "Del nombramiento y facultades de los visitadores".

Se acordó ampliar el número de visitadores de tres a cinco para mejorar el desempeño de la Comisión Nacional y para evitar que por el paso del tiempo y el crecimiento natural de las tareas de la propia Comisión, fuera necesario, en breve lapso, una nueva reforma para aumentar el número de visitadores.

Fue interés de los legisladores establecer la organización para que la Comisión Nacional investigue las violaciones a los derechos humanos, particularmente de conductas que afecten la integridad física de las personas.

Quinto.- Los Diputados consideraron conveniente agregar a los requisitos establecidos para ser designado Presidente de la Comisión Nacional, que no haya sido condenado por delito intencional que merezca pena corporal de más de un año de prisión, cuestión "sine qua non" para garantizar la plena honorabilidad de quien vaya a ocupar dicho cargo; por otra parte, no consideró justificable la exigencia de haber residido en el país durante los últimos cinco años.

Cuestión de gran importancia para el desempeño de sus funciones, tanto del Presidente como de los visitadores, lo constituye la condición de no poder ser detenido o juzgado por las opiniones o recomendaciones que formulen o por los actos que realicen en ejercicio de las funciones que les atribuya la Ley.

Los diputados propusieron suprimir del proyecto original de la iniciativa, el término "inmunidad" de la cual gozarían los titulares de los cargos antes mencionados, por la multiplicidad de connotaciones e implicaciones que en nuestro sistema jurídico ello acarrearía.

Se quiso establecer la imposibilidad de que ningún servidor público o autoridad esté facultado para dar instrucciones a la Comisión Nacional con motivo del informe anual que ésta rinda a los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

A fin de asegurar la eficacia de la propia Comisión, se consideró pertinente que tanto el Presidente de la Comisión como los visitadores, tendrán fé pública.

Dicha fé pública será para certificar la veracidad de los hechos que sirvan de base a las recomendaciones que formule, con el fin de que esas actuaciones no constituyan prueba susceptible de ser utilizada en otro procedimiento legal, en perjuicio de persona alguna.

Estos son principios jurídicos que constituyen un régimen de autonomía para la actuación libre e imparcial de la Comisión Nacional frente a las autoridades públicas.

Sexto .- En lo que concierne a la Secretaría Ejecutiva, se precisaron los requisitos que deben cumplirse para ocupar dicho cargo.

Los requisitos de los visitadores generales y Secretaría Ejecutiva coinciden, a excepción de que para los primeros es necesario ser Licenciado en Derecho con tres años de ejercicio profesional.

Séptimo.- En lo referente al procedimiento sustanciado ante la Comisión Nacional, se buscó eliminar todo elemento formal y de exigencia procesales, que impidieran hacer del mismo un procedimiento ágil, sencillo y eficaz. Se permite que cualquier persona que tenga conocimiento sobre una presunta violación de derechos humanos, esté legitimada para presentar una denuncia ante la Comisión Nacional; haciéndose especial mención en la posibilidad de que incluso los organismos no gubernamentales puedan acudir ante la Comisión Nacional a solicitar su intervención en un caso concreto.

Las personas morales, tratándose "de el caso de sus integrantes" afectados en sus derechos fundamentales, podrán acudir ante la Comisión Nacional para solicitar la defensa de sus garantías; pues dentro de la doctrina, es unánime el criterio de que sólo las personas físicas son titulares de los derechos humanos.

No contará plazo alguno para presentar una queja, en tratándose de hechos que por su gravedad puedan ser considerados violaciones de lesa humanidad.

Los integrantes de esta Comisión solicitaron suprimir de la original iniciativa la mención casuística de los diversos medios de comunicación que señalaba la Ley, tal como el telefax, que podía utilizarse en casos urgentes para presentación de la queja, por el principio general de que ésta podrá formularse por cualquier medio de comunicación electrónica.

Destaca la preocupación por asentar el principio de que en situaciones urgentes a juicio de la Comisión Nacional, la rendición de informes que debe realizar la autoridad que se considera ha violado los derechos humanos y que en términos generales es de quince días fuera reducido, no sólo a ocho horas como señalaba el proyecto original, sino, en caso extremo de manera inmediata.

Sobresale la preocupación por incluir el principio de legalidad, y así quedó reflejado en el punto de que cuando los visitadores para la resolución de un asunto, sea necesario visitas o inspecciones, se apeguen a dicho principio; asimismo al momento de valorar las pruebas además de tomar en cuenta los principios de la lógica y la experiencia, tengan también en consideración el mencionado principio.

Octavo.- Se agregó el supuesto de que el visitador al momento de formular su proyecto de recomendación puede éste también ser un acuerdo de no responsabilidad.

Noveno.- Los medios de impugnación fueron objeto de minuciosos estudios por parte de esta Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados con el propósito de precisar en forma clara, quiénes pueden interponerlos, en qué supuestos proceden, ante quién se tramitan y cuál es la forma de substanciación.

Se eliminó la facultad prevista para el titular del Organismo Protector de Derechos Humanos en las entidades federativas, que le daría la posibilidad de promover el recurso de impugnación por insuficiencia en el cumplimiento de la resolución

dictada por él mismo, atribuible a la autoridad que presuntamente esté violando los derechos humanos de algún individuo.

Décimo.- Fue preocupación por precisar de que a pesar del cambio de la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional los derechos de los trabajadores no sufrieran menoscabo alguno.

IV. Consideraciones Finales.

La vigencia y respeto de los derechos humanos, trasciende a las simples disposiciones normativas, y requiere un pleno convencimiento de que sólo con su respeto, la democracia avanza. No se puede comprender un régimen de libertades transgrediendo cotidianamente los derechos fundamentales de la ciudadanía.

Se pretende impulsar la vida democrática del país, regulando la organización, sus procedimientos y mecanismos que efectivamente garanticen la salvaguarda de los derechos humanos.

Al quedar incrustados en su articulado las propuestas y reflexiones antes expresados, la H. Cámara de Diputados solicitó la aprobación del proyecto de decreto.

CAPITULO CUARTO

I. Exposición y comentarios a la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

TITULO

- I Disposiciones Generales.**
- II Integración de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.**
- III Del Procedimiento ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos.**
- IV De las autoridades y los servidores públicos.**
- V Del régimen laboral.**
- VI Del patrimonio y del presupuesto de la CNDH**

II. Propuesta de creación de una Comisión de Derechos Humanos para el Distrito Federal.

- Antecedentes**
- Consideraciones**

1. **Exposición y comentarios a la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.**

TITULO I

Disposiciones Generales.

ARTICULO 1o. Esta ley es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional en materia de Derechos Humanos, respecto de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el país, en los términos establecidos por el apartado "B" del artículo 102 constitucional.

Comentarios: Siendo esta ley de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional en materia de derechos humanos, respecto de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el país, en los términos establecidos por el apartado "B" del artículo 102 constitucional, es totalmente congruente con la Ley Suprema de nuestro país.

ARTICULO 2o. La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano.

Comentarios: La ley determina que la CNDH deja de ser un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y pasa a ser un organismo

descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, (muy parecido al que tienen las universidades públicas autónomas de México). Situación que se deduce del fundamento legal constitucional, ya que el apartado "B" del artículo 102 constitucional establece que las Comisiones de Derechos Humanos "formularán recomendaciones públicas AUTONOMAS, y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

En el mismo mandato constitucional, se establece que dicha autonomía no puede implicar la exclusión de los órganos jurisdiccionales, con lo cual se fortalece el respeto a la división de poderes.

La autonomía frente a todos los órganos de poder público, es el elemento que caracteriza de manera fundamental a la CNDH.

En principio un órgano desconcentrado depende de una Secretaría de Estado que no posee personalidad jurídica, carece de autonomía presupuestaria, financiera y técnica. Ahora, en los términos de la Ley, la CNDH es un organismo descentralizado con autonomía técnica, política, financiera y administrativa de cualquier órgano de poder, con lo cual se refuerza y se fortalece su autonomía moral.

ARTICULO 3o.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

Quando en un mismo hecho, estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación, como de las Entidades Federativas o Municipios, la competencia se surtirá en favor de la Comisión Nacional.

Tratándose de presuntas violaciones a los Derechos Humanos en que los hechos se imputen exclusivamente a autoridades o servidores públicos de las entidades federativas o municipios, en principio conocerán los organismos de protección de los derechos humanos de la Entidad de que se trate, salvo lo dispuesto por el artículo 60 de esta ley.

Asimismo, corresponderá conocer a la Comisión Nacional de Derechos Humanos de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados de la Federación, a que se refiere el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Comentarios: La competencia de la CNDH comprenderá todo el territorio nacional para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación; esto con el objeto de reforzar y fortalecer la división de poderes de la Federación. Ahora bien, esta disposición normativa establece que cuando en un mismo hecho estuvieren involucrados tanto autoridades federales como autoridades estatales o municipales, la competencia se surtirá en favor de la CNDH.

Tratándose de presuntas violaciones a los Derechos Humanos en que los hechos se imputen sólo a autoridades estatales, o bien, municipales, en principio conocerán los organismos de protección de los derechos humanos de la entidad de que se trate, salvo que la CNDH ante un recurso de queja por omisión o inactividad, considerando que el asunto es importante y el organismo estatal pueda tardar mucho en expedir su recomendación, podrá atraer esa queja y continuar tramitándola con el objeto de que sea este organismo el que emita la recomendación correspondiente.

Corresponderá conocer a la CNDH de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de las Entidades Federativas. Fundamentado lo anterior, la Carta Magna establece que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en el ámbito de sus competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas y autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. 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.

ARTICULO 4o.- Los procedimientos que se sigan ante la Comisión deberán ser breves y sencillos, y estarán sujetos sólo a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos. Se seguirán además, de acuerdo con los principios de inmediatez, concentración y rapidez, y se procurará, en la medida de lo posible, el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.

El personal de la Comisión Nacional deberá manejar de manera confidencial la información o documentación relativa a los asuntos de su competencia.

Comentarios: Los procedimientos que se sigan ante la Comisión estarán exentos de formalidades salvo aquellas esenciales que requieran los expedientes respectivos.

Estos procedimientos tendrán como fundamentación los principios de inmediatez, concentración y rapidez, teniendo un contacto directo con los quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.

Asimismo, el personal de la Comisión tiene la obligación de manejar de manera confidencial la información o documentación referente a los asuntos de su competencia.

TITULO II

I. Integración de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

ARTICULO 5o.- La Comisión Nacional se integrará con un Presidente, una Secretaría Ejecutiva, hasta 5 Visitadores, así como el número de visitadores adjuntos y el personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

La Comisión Nacional para el mejor desempeño de sus responsabilidades contará con un Consejo.

Comentarios: Esto, con el objeto de que se tenga un pleno conocimiento de la queja o denuncia.

El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos deberá reunir para su designación los requisitos establecidos en el artículo 9 de esta Ley. La Secretaría Ejecutiva deberá reunir para su desempeño los siguientes requisitos: ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos; gozar de buena reputación; ser mayor de 30 años de edad, el día de su nombramiento.

Los visitadores generales de la Comisión Nacional deberán reunir para su designación los requisitos establecidos en el artículo 23 de esta ley.

El Consejo a que se refiere el segundo párrafo de este artículo estará integrado por 10 personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad, mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos y cuando menos 7 de entre ellos, no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidor público; esto con el objeto de garantizar el buen desempeño de sus funciones.

ARTICULO 6o.- La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Recibir quejas de presuntas violaciones a 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 correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente en tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas.
- III. Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- IV. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las Entidades Federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución Política;
- 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 los 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, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden 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 a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de 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 signados y ratificados por México en materia de derechos humanos;
- XIV. Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos;
- XV. Las demás que le otorguen la presente ley y otros ordenamientos legales.

Comentarios: La CNDH tiene la facultad de recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos; conocer e investigar a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos. La CNDH deberá formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. La CNDH deberá procurar la conciliación entre los quejosos y autoridades señalados como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado. (Principio de rapidez).

La CNDH tiene la facultad de impulsar el conocimiento de los derechos humanos en el territorio nacional promoviendo el estudio, la enseñanza y la divulgación de los mismos, tanto a nivel nacional como en el ámbito internacional.

En este artículo se constata la amplitud de competencia con que gozará la Comisión Nacional, para hacer respetar y cumplir los derechos que todo ser humano posee por el sólo hecho de ser persona.

ARTICULO 7o.- La Comisión Nacional no podrá conocer de los asuntos relativos a :

- I. Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales;
- II. Resoluciones de carácter jurisdiccional;
- III. Conflictos de carácter laboral;
- IV. Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

Comentarios: Esta ley pretende garantizar la preservación de los derechos humanos. Los derechos humanos en nuestra legislación están incluidos en las garantías individuales y en las garantías sociales. Al no reconocer la ley competencia de la Comisión Nacional para conocer

de actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales, no significa que los derechos políticos no sean derechos humanos, pues indudablemente que son derechos humanos; sin embargo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos los define de una manera tan amplia que queda incluido todo.

¿Es derecho humano el derecho a tener un pago justamente remunerado por desempeñar un trabajo? Sí. ¿Es un derecho humano el poder transitar con seguridad por las ciudades? Sí. ¿Es un derecho humano el derecho a tener pensión cuando se ha trabajado largamente y se cumplen ciertas reglas? Sí. Ahora bien, los organismos que en el mundo se dedican a la preservación de los derechos humanos llamados Ombudsman; todos hacen una exclusión de las materias jurisdiccionales y entonces, aunque efectivamente ninguno se hace a un lado de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y pone cada país al servicio del ciudadano de los derechos humanos una serie de estructuras y leyes, de cualquier manera producen ciertos organismos particularmente dedicados a los derechos humanos.

¿Por qué? Porque los países que no tienen Ombudsman, cuidan la educación a través del Ministerio de Educación y el derecho a la educación, a través de las leyes que dicen que los infantes tienen derecho a ella, y no le dan al Ombudsman la calidad y la tarea para que cuiden de ella.

¿Qué cosa queda entonces en el ámbito de los derechos humanos? Queda esa parte que se deriva de un mal manejo de la autoridad. No se considera violación a los derechos humanos las que tienen que ver entre dos particulares, sino solamente aquella que se deriva de tener la obligación de contestar responsablemente ante la sociedad, por la autoridad de la que se ha sido investido por estar en el ejercicio público.

En el campo de la materia de los derechos humanos se reconocen los derechos universales; pero nuestro Ombudsman mexicano deberá garantizar la preservación de los derechos humanos, cuando tenga que ver con alguna falta de autoridad.

El aspecto electoral no debe ser competencia de la Comisión Nacional, debido a que este organismo protector de los derechos humanos debe mantenerse al margen del debate político. De intervenir en él, correría el riesgo de verse involucrado en las controversias de esta índole que están dotadas de un contenido y orientación propios de las corrientes y agrupaciones políticas actuantes en la sociedad. Ello debilitaría su autoridad y podría afectar su necesaria imparcialidad.

En lo que toca a los conflictos laborales, debe tenerse presente que se trata de controversias entre particulares; esto es, no se da la posibilidad de que una autoridad o un servidor público atente contra los derechos humanos de alguna de las partes. Ahora bien, aún cuando una de las partes fuese el propio Estado, éste no estaría actuando como tal, sino como patrón. De tener competencia la Comisión Nacional respecto de asuntos laborales, este organismo duplicaría o sustituiría la función

propia de las juntas laborales. Por lo que hace a las cuestiones jurisdiccionales, la razón es que debe respetarse estrictamente la independencia del Poder Judicial Federal como la mayor garantía de la vigencia de nuestro Estado de derecho. Las instituciones de derechos humanos no pueden suplir o substituir en modo alguno a los órganos encargados de la impartición de justicia en cualesquiera de sus respectivas jurisdicciones.

ARTICULO 8o.- En los términos de esta 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 Comisión Nacional por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo.

Comentarios: Este artículo establece que sólo podrán admitirse o conocerse quejas contra actos u omisiones de autoridades judiciales, cuando dichos actos u omisiones tengan carácter administrativo. La CNDH no podrá conocer o examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo.

2. Del nombramiento y facultades del Presidente de la Comisión.

ARTICULO 9o.- El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos deberá reunir para su designación los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II. No tener menos de treinta y cinco años de edad, el día de su nombramiento;
- III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena;

Comentarios: El Presidente de la Comisión Nacional deberá ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; no tener menos de 35 años de edad, esto con el objeto de garantizar su responsabilidad, pero sobre todo, el Presidente de la Comisión Nacional deberá ser un hombre honesto, honrado, gozar de una excelente reputación moral.

ARTICULO 10.- El nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, será hecho por el Presidente de la República y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Comentarios: Este artículo no fomenta un supuesto presidencialismo, sino que lo acorta, lo limita. Al tiempo que el Ejecutivo propone, la proposición está sometida a la aprobación de la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Nadie más que el Ejecutivo, responsable en la última pirámide de la jerarquía administrativa y legal de todos los servidores públicos, es el principal interesado en que haya un vigilante de la sociedad civil; por eso, le compete una parte en el procedimiento para el nombramiento; por eso es congruente y lógico que lo proponga; por eso hay que completar ese nombramiento con otro acto constitucional; con la aprobación del H. Senado de la República, la cual representa al pacto federal, la que representa a las entidades que van a tener organismos estatales.

ARTICULO 11.- El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos durará en sus funciones cuatro años, y podrá ser designado exclusivamente para un segundo período.

Comentarios: Considero acertado la designación para un segundo período de las funciones del Presidente de la Comisión Nacional, esto traerá como consecuencia continuidad en el trabajo realizado.

ARTICULO 12.- Las funciones del Presidente de la Comisión Nacional, de los Visitadores Generales y de la Secretaría Ejecutiva, son incompatibles con el desempeño de cualquier otro cargo, empleo o comisión de la Federación, los Estados, Municipios o en organismos privados, o con el desempeño de su profesión, exceptuando las actividades académicas.

Comentarios: Esta disposición es acertada, pretende ante todo impedir la parcialidad en las funciones realizadas por los funcionarios de la Comisión Nacional. Trata de evitar que los funcionarios de esta Comisión velen por intereses particulares y propios, por ello, esta disposición prohíbe a los integrantes de la Comisión Nacional (Presidente, Visitadores Generales y de la Secretaría Ejecutiva) desempeñar cualquier otro cargo, empleo o comisión de la Federación, Estados, Municipios o en organismos privados o desempeñar su profesión, exceptuando las actividades académicas.

ARTICULO 13.- El Presidente de la Comisión Nacional y los Visitadores Generales no podrán ser detenidos ni sujetos a responsabilidad civil, penal o administrativa, por las opiniones y recomendaciones que formulen, o por lo actos que realicen en ejercicio de las funciones propias de sus cargos que les asigna esta ley.

Comentarios: Se trata de proteger la integridad física y moral de los funcionarios de la Comisión Nacional. Serán libres de expresar sus opiniones y recomendaciones o realizar actos en ejercicio de sus funciones propias de sus cargos sin ser responsables civil, penal o

administrativamente. Esta disposición garantiza el eficaz desempeño de sus funciones (art. 109 Constitucional).

ARTICULO 14.- El Presidente de la Comisión Nacional podrá ser destituido y, en su caso, sujeto a responsabilidad, sólo por las causas y mediante los procedimientos establecidos por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ese supuesto, el Presidente será substituido interinamente por el primer Visitador General, en tanto no se designe nuevo Presidente de la Comisión Nacional.

Comentarios: El Presidente de la Comisión Nacional podrá ser destituido y sujeto a responsabilidad cuando en el ejercicio de sus funciones incurra en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Se le aplicarán sanciones administrativas al Presidente de la Comisión, por los actos realizados u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de su cargo. Las sanciones consistirán en la destitución del Presidente de la Comisión y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

ARTICULO 15.- El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades:

1. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

- II. Formular los lineamientos generales a los que se sujetarán las actividades administrativas de la Comisión, así como nombrar, dirigir y coordinar a los funcionarios y al personal bajo su autoridad;
- III. Dictar las medidas específicas que juzgue convenientes para el mejor desempeño de las funciones de la Comisión;
- IV. Distribuir y delegar funciones a los Visitadores Generales en los términos del Reglamento Interno;
- V. Enviar un informe anual al Congreso de la Unión y al Titular del Poder Ejecutivo Federal sobre las actividades de la Comisión;
- VI. Celebrar, en los términos de la legislación aplicable, acuerdos, bases de coordinación y convenios de colaboración con autoridades y organismos de defensa de los derechos humanos, así como con instituciones académicas y asociaciones culturales, para el mejor cumplimiento de sus fines;
- VII. Aprobar y emitir las recomendaciones públicas autónomas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los Visitadores;
- VIII. Formular las propuestas generales conducentes a una mejor protección de los derechos humanos en el país;
- IX. Elaborar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Comisión

y el respectivo informe sobre su ejercicio para presentarse al Consejo de la misma.

X. Las demás que le señalen la presente ley y otros ordenamientos.

Comentarios: El Presidente de la Comisión Nacional tendrá funciones de representación legal; funciones administrativas y de gestión; el Presidente de la Comisión Nacional tiene la facultad de informar al Congreso y al ejecutivo federal sobre las actividades de la Comisión; celebrar convenios de colaboración con autoridades y organismos de defensa de los derechos humanos, para el mejor cumplimiento de sus fines; otra facultad primordial del Presidente de la Comisión es emitir recomendaciones públicas autónomas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los Visitadores.

ARTICULO 16.- Tanto el Presidente de la Comisión, como los Visitadores Generales y los visitadores adjuntos, en sus actuaciones tendrán fe pública para certificar la veracidad de los hechos en relación con las quejas o inconformidades, presentadas ante la Comisión Nacional.

Comentarios: La ley considera que además de los visitadores titulares existan visitadores adjuntos. Tanto ellos como el Presidente de la Comisión tendrán en sus actuaciones fe pública para certificar la veracidad de los hechos en relación con las quejas o inconformidades presentadas ante la Comisión Nacional.

3. De la Integración, nombramiento y facultades del Consejo.

ARTICULO 17.- El Consejo a que se refiere el artículo 5o. de esta ley, estará integrado por diez personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad, mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos, y cuando menos siete de entre ellos no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidor público.

El Presidente de la Comisión Nacional lo será también del Consejo. Los cargos de los demás miembros del Consejo serán honorarios. A excepción de su Presidente, cada año deberá ser substituido el miembro del Consejo de mayor antigüedad.

Comentarios: Es relevante que la iniciativa considera la existencia de un Consejo integrado por diez personas de alta solvencia moral y de reconocido prestigio en la sociedad. Esta disposición, establece que por lo menos 7 de los miembros del Consejo no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidor público. En este artículo, encontramos otra facultad del Presidente de la Comisión, el cual prescribirá el Consejo. A excepción de su Presidente, cada año deberá ser substituido el miembro del Consejo de mayor antigüedad.

ARTICULO 18.- El nombramiento de los miembros del Consejo será hecho por el Titular del Poder Ejecutivo Federal y sometido

la aprobación de la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta, a la de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

El Consejo contará con un Secretario Técnico quien será designado por el propio Consejo a propuesta del Presidente de la Comisión Nacional.

ARTICULO 19.- El Consejo de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades:

- I. Establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional;
- II. Aprobar el Reglamento Interno de la Comisión Nacional;
- III. Aprobar las normas de carácter interno relacionadas con la Comisión Nacional;
- IV. Opinar sobre el proyecto de informe anual que el Presidente de la Comisión Nacional presente al Congreso de la Unión y al Titular del Poder Ejecutivo Federal;
- V. Solicitar al Presidente de la Comisión Nacional información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite o haya resuelto la Comisión Nacional;

VI. Conocer el informe del Presidente de la Comisión Nacional respecto al ejercicio presupuestal.

Comentarios: Los miembros del Consejo serán nombrados por el Presidente de la República y aprobados por la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y entre cuyas funciones están la de establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión; aprobar las normas de carácter interno de la Comisión; opinar sobre el proyecto de informe anual que el Presidente de la Comisión Nacional presente al Congreso de la Unión y al titular del Ejecutivo Federal y conocer el informe del Presidente de la Comisión respecto al ejercicio presupuestal.

ARTICULO 20.- El Consejo funcionará en sesiones ordinarias y extraordinarias y tomará sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros presentes. Las sesiones ordinarias se verificarán cuando menos una vez al mes.

Las sesiones extraordinarias podrán convocarse por el Presidente de la Comisión Nacional o mediante solicitud que a éste formulen por lo menos 3 miembros del Consejo, cuando se estime que hay razones de importancia para ello.

Comentarios: El funcionamiento del Consejo será a través de sesiones ordinarias y extraordinarias.

4. Del nombramiento y facultades de la Secretaría Ejecutiva.

ARTICULO 21.- El Titular de la Secretaría Ejecutiva deberá reunir para su designación, los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. Gozar de buena reputación;
- III. Ser mayor de treinta años de edad, el día de su nombramiento.

ARTICULO 22.- La Secretaría Ejecutiva tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

- I. Proponer al Consejo y al Presidente de la Comisión Nacional, las políticas generales que en materia de derechos humanos habrá de seguir la Comisión Nacional ante los organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales.
- II. Promover y fortalecer las relaciones de la Comisión Nacional, con organismos públicos, sociales o privados, nacionales e internacionales, en materia de derechos humanos;

- III. Realizar estudios sobre los tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos;
- IV. Preparar los anteproyectos de iniciativas de leyes y reglamentos que la Comisión Nacional haya de entregar a los órganos competentes, así como los estudios que los sustenten;
- V. Colaborar con la Presidencia de la Comisión Nacional en la elaboración de los informes anuales, así como de los especiales;
- VI. Enriquecer, mantener y custodiar el acervo documental de la Comisión Nacional;
- VII. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales y reglamentarias.

Comentarios: En el artículo 21, se establecen los requisitos esenciales que deberá reunir el titular de la Secretaría Ejecutiva, destacando la fracción II de tal disposición.

Por su parte el artículo 22 establece las facultades y obligaciones de la Secretaría Ejecutiva: asesoramiento, investigación académica, entre otras.

5. Del nombramiento y facultades de los Visitadores.

ARTICULO 23.- Los Visitadores Generales de la Comisión Nacional deberán reunir para su designación, los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. Ser mayor de treinta años de edad, el día de su nombramiento;
- III. Tener título de Licenciado en Derecho expedido legalmente, y tener tres años de ejercicio profesional cuando menos;
- IV. Ser de reconocida buena fama.

Comentarios: Esta disposición representa un paso de gran trascendencia en el respeto no sólo a la libertad de expresión sino a la opinión pública reflejada en los medios de comunicación.

ARTICULO 24.- Los Visitadores Generales tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

- I. Recibir, admitir o rechazar las quejas e inconformidades presentadas por los afectados, sus representantes o los

- denunciantes ante la Comisión Nacional;
- II. Iniciar a petición de parte la investigación de las quejas e inconformidades que les sean presentadas, o de oficio, discrecionalmente aquéllas sobre denuncias de violación a los derechos humanos que aparezcan en los medios de comunicación.
 - III. Realizar las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata de las violaciones de derechos humanos que por su propia naturaleza así lo permita;
 - IV. Realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación o acuerdo, que se someterán al Presidente de la Comisión Nacional para su consideración;
 - V. Las demás que le señale la ley y el Presidente de la Comisión Nacional, necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Los visitadores adjuntos auxiliarán en sus funciones a los Visitadores Generales en los términos que fije el Reglamento y para tal efecto deberán reunir los requisitos que establezca el mismo para

su designación.

Comentarios: Esta disposición establece las facultades y obligaciones de los visitadores que es, entre otras, la de recibir, admitir o rechazar las quejas e inconformidades presentadas por los afectados, sus representantes o los denunciantes, así como realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación o acuerdos, figura la siguiente:

Iniciar a petición de parte la investigación de las quejas e inconformidades que le sean presentadas, o de oficio, discrecionalmente aquéllas sobre denuncias de violación a los derechos humanos que aparezcan en los medios de comunicación.

TITULO III

Del Procedimiento ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos

1. Disposiciones Generales.

ARTICULO 25.- Cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos y acudir ante las oficinas de la Comisión Nacional para presentar, ya sea directamente o por medio de representante, quejas contra dichas violaciones.

Cuando los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero, los hechos se podrán denunciar por los parientes o vecinos de los afectados, inclusive por menores de edad.

Las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas podrán acudir ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos para denunciar las violaciones de derechos humanos respecto de personas que por sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales, no tengan la capacidad efectiva de presentar quejas de manera directa.

Comentarios: El título III se refiere al procedimiento ante la CNDH que revela no sólo el gran humanismo con el que ha sido concebido este organismo sino el principio de igualdad elevado a su máxima expresión que, podría decirse, es además un alarde de técnica jurídica por lo que ha sido una de las partes donde ha habido consenso en los trabajos legislativos.

Se garantiza que personas físicas o morales, en el caso de sus integrantes, afectadas en sus derechos fundamentales, pueden acudir ante las oficinas de la Comisión Nacional para presentar ya sea directamente o por medio de representante, quejas contra dichas violaciones.

Prevé que cuando los interesados estén privados en su libertad o se desconozca su paradero, los hechos puedan ser denunciados por los parientes o vecinos de los afectados inclusive por menores de edad.

Asimismo, que lo puedan hacer organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas y que cuando por sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales, no tengan la capacidad efectiva de presentar quejas de manera directa, en todo caso, cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos.

ARTICULO 26.- La queja sólo podrá presentarse dentro del plazo de un año, a partir de que se hubiera iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios, o de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos. En casos excepcionales, y tratándose de infracciones graves a los derechos humanos, la Comisión Nacional podrá ampliar dicho plazo mediante una resolución razonada. No contará plazo alguno cuando se trate de hechos que por su gravedad puedan ser considerados violaciones de lesa humanidad.

Comentarios: La queja podrá presentarse dentro del plazo de un año y no contará plazo alguno por violaciones de lesa humanidad.

ARTICULO 27.- La instancia respectiva deberá presentarse por escrito; en casos urgentes podrá formularse por cualquier medio de comunicación electrónica. No se admitirán comunicaciones anónimas, por lo que toda queja o reclamación deberá ratificarse dentro de los tres días siguientes a su presentación, si el quejoso no se identifica y la suscribe en un primer momento.

Cuando los quejosos o denunciantes se encuentren recluidos en un centro de detención o reclusorio, sus escritos deberán ser transmitidos a la Comisión Nacional sin demora alguna por los encargados de dichos centros o reclusorios o aquéllos podrán entregarse directamente a los Visitadores Generales o adjuntos.

Comentarios: Podrán hacerse las quejas por cualquier medio; en forma electrónica, escrita y hasta oralmente.

ARTICULO 28.- La Comisión Nacional designará personal de guardia para recibir y atender las reclamaciones o quejas urgentes a cualquier hora del día y de la noche.

ARTICULO 29.- La Comisión Nacional deberá poner a disposición de los reclamantes formularios que faciliten el trámite, y en todo caso orientará a los comparecientes sobre el contenido de su queja o reclamación. Las quejas también podrán presentarse oralmente, cuando los comparecientes no puedan escribir o sean menores de edad. Tratándose de personas que no hablen o entiendan correctamente el idioma español, se les proporcionará gratuitamente un traductor.

Comentarios: Las quejas podrán presentarse a cualquier hora del día o de la noche y se orientará a los quejosos en sus trámites.

ARTICULO 30.- En todos los casos que se requiera, la Comisión Nacional levantará acta circunstanciada de sus actuaciones.

Comentarios: Disposición adecuada, entendida como obligación para la Comisión Nacional todo lo actuado, deberá constar por escrito.

ARTICULO 31.- En el supuesto de que los quejosos o denunciados no puedan identificar a las autoridades o servidores públicos, cuyos actos u omisiones consideren haber afectado sus derechos fundamentales, la instancia será admitida, si procede, bajo la condición de que se logre dicha identificación en la investigación posterior de los hechos.

Comentarios: El supuesto que los quejosos o denunciantes no puedan identificar a las autoridades o servidores públicos, cuyos actos u omisiones consideren haber afectado sus derechos, no será obstáculo para no admitir la queja o denuncia, sin embargo se establece como condición de que se logre tal identificación en la investigación posterior de los hechos.

ARTICULO 32.- La formulación de quejas y denuncias, así como las resoluciones y recomendaciones que emita la Comisión Nacional, no afectarán el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes, no suspenderán ni interrumpirán sus plazos preclusivos, de prescripción o caducidad. Esta circunstancia deberá señalarse a los interesados en el acuerdo de admisión de la instancia.

Comentarios: La formulación de quejas y denuncias, no afectarán el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que correspondan a los afectados conforme a las leyes.

ARTICULO 33.- Cuando la instancia sea inadmisibile por ser manifiestamente improcedente o infundada, será rechazada de inmediato. Cuando no corresponda de manera ostensible a la competencia de la Comisión Nacional, se deberá proporcionar orientación al reclamante, a fin de que acuda a la autoridad o servidor público a quien corresponda conocer o resolver el asunto.

Comentarios: Una queja o una denuncia ante la CNDH será inadmisibles cuando sea improcedente o infundada, o bien no corresponda a la competencia de ésta.

ARTICULO 34.- Una vez admitida la instancia, deberá ponerse en conocimiento de las autoridades señaladas como responsables utilizando en casos de urgencia cualquier medio de comunicación electrónica. En la misma comunicación se solicitará a dichas autoridades o servidores públicos que rindan un informe sobre los actos, omisiones o resoluciones que se les atribuyan en la queja, el cual deberán presentar dentro de un plazo máximo de quince días naturales y por los medios que sean convenientes, de acuerdo con el caso. En las situaciones que a juicio de la Comisión Nacional se consideren urgentes, dicho plazo podrá ser reducido.

Comentarios: Una vez admitida la queja o denuncia, deberá ponerse en conocimiento de las autoridades señaladas como responsables, solicitando a dichas autoridades que rindan un informe sobre los actos u omisiones que se les atribuyan.

ARTICULO 35.- La Comisión Nacional, por conducto de su Presidente y previa consulta con el Consejo, puede declinar su competencia en un caso determinado, cuando así lo considere conveniente para preservar la autonomía y autoridad moral de la institución.

Comentarios: La CNDH debe velar siempre por su autonomía y su autoridad moral.

ARTICULO 36.- Desde el momento en que se admita la queja, el Presidente o los Visitadores Generales o adjuntos y, en su caso, el personal técnico y profesional, se pondrán en contacto inmediato con la autoridad señalada como responsable de la presunta violación de derechos humanos para intentar lograr una conciliación entre los intereses de las partes involucradas, siempre dentro del respeto de los derechos humanos que se consideren afectados, a fin de lograr una solución inmediata del conflicto.

De lograrse una solución satisfactoria o el allanamiento del o de los responsables, la Comisión Nacional lo hará constatar así y ordenará el archivo del expediente, el cual podrá reabrirse cuando los quejosos o denunciantes expresen a la Comisión Nacional que no se ha cumplido con el compromiso en un plazo de 90 días. Para estos efectos, la Comisión Nacional en el término de setenta y dos horas dictará el acuerdo correspondiente, y en su caso, proveerá las acciones y determinaciones conducentes.

Comentarios: De ser admitida la queja, la CNDH tratará de lograr una conciliación entre los intereses de las partes involucradas a fin de lograr una solución inmediata del conflicto.

ARTICULO 37.- Si de la presentación de la queja no se deducen los elementos que permitan la intervención de la Comisión Nacional, ésta requerirá por escrito al quejoso para que la aclare. Si después de dos requerimientos el quejoso no contesta, se enviará la queja al archivo por falta de interés del propio quejoso.

Comentarios: De estar la queja mal motivada o fundada, la CNDH requerirá por escrito al quejoso o denunciante para que la aclare hasta por dos requerimientos, si éstos no contestan, la queja o denuncia se archivará por falta de interés del quejoso o denunciante.

ARTICULO 38.- En el informe que deberán rendir las autoridades señaladas como responsables contra las cuales se interponga queja o reclamación, se deberán hacer constar los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones impugnados, si efectivamente éstos existieron, así como los elementos de información que consideren necesarios para la documentación del asunto.

Comentarios: El informe que deban rendir las autoridades señaladas como responsables deberán contener: antecedentes del asunto, fundamentos y motivación de los actos u omisiones impugnados; si efectivamente existieron; y los elementos de información necesarios para la documentación del asunto.

La falta de rendición del informe o de la documentación que lo apoye, así como el retraso injustificado en su presentación, además de la responsabilidad respectiva, tendrá el efecto de que en relación con el trámite de la queja se tengan por ciertos los hechos materia de la misma, salvo prueba en contrario.

ARTICULO 39.- Cuando para la resolución de un asunto se requiera una investigación, el Visitador General tendrá las siguientes facultades:

- I. Pedir a las autoridades o servidores públicos a los que se imputen violaciones de derechos humanos, la presentación de informes o documentación adicionales;
- II. Solicitar de otras autoridades, servidores públicos o particulares todo género de documentos e informes;
- III. Practicar visitas e inspecciones, ya sea personalmente o por medio del personal técnico o profesional bajo su dirección en términos de ley;
- IV. Citar a las personas que deban comparecer como peritos o testigos;
- V. Efectuar todas las demás acciones que conforme a derecho juzgue convenientes para el mejor conocimiento del asunto.

Comentarios: Esta disposición contiene las facultades que tiene el Visitador General para realizar una investigación.

ARTICULO 40.- El Visitador General tendrá la facultad de solicitar en cualquier momento a las autoridades competentes, que se tomen todas las medidas precautorias o cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron.

Dichas medidas pueden ser de conservación o restitutorias, según lo requiera la naturaleza del asunto.

Comentarios: Otra facultad para lograr el éxito en el desempeño de su trabajo del Visitador General es la de solicitar que se tomen las medidas precautorias o cautelares para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron.

ARTICULO 41.- Las pruebas que se presenten, tanto por los interesados como por las autoridades o servidores públicos a los que se imputen las violaciones, o bien que la Comisión Nacional requiera y recabe de oficio, serán valoradas en su conjunto por el Visitador General, de acuerdo con los principios de la lógica y de la experiencia, y en su caso de la legalidad, a fin de que puedan producir convicción sobre los hechos materia de la queja.

Comentarios: Las pruebas presentadas serán valoradas por el Visitador General a fin de que produzcan convicción sobre los hechos materia de la queja.

ARTICULO 42.- Las conclusiones del expediente, que serán la base de las recomendaciones, estarán fundamentadas exclusivamente en la documentación y pruebas que obren en el propio expediente.

2. De los acuerdos y recomendaciones autónomas.

ARTICULO 43.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá dictar acuerdos de trámite, que serán obligatorios para las autoridades y servidores públicos para que comparezcan o aporten información o documentación. Su incumplimiento acarreará las sanciones y responsabilidades señaladas en el Título IV, Capítulo II de la presente Ley.

Comentarios: Los acuerdos de trámite tendrán por objeto que las autoridades y servidores públicos comparezcan ante la Comisión Nacional, o aporten información. Su incumplimiento acarreará sanciones administrativas y penales por los actos u omisiones en que incurran.

ARTICULO 44.- Concluida la investigación, el Visitador General formulará, en su caso, un proyecto de Recomendación, o acuerdo de no responsabilidad en los cuales se analizarán los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades o servidores han violado o no los derechos humanos de los afectados, al haber incurrido en actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas, o erróneas, o hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados durante un período que exceda notoriamente los plazos fijados por las leyes.

En el proyecto de Recomendación, se señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos

fundamentales, y si procede en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.

Los proyectos antes referidos serán sometidos al Presidente de la Comisión Nacional para su consideración final.

Comentarios: Concluida la investigación, el Visitador General formulará un proyecto de Recomendación o acuerdo de no r sponsabilidad que contendrán: análisis de los hechos, argumentos y pruebas, elementos de convicción y las diligencias practicadas a fin de determinar si las autoridades han violado o no los derechos humanos de los afectados.

ARTICULO 45.- En caso de que no se comprueben las violaciones de derechos humanos imputadas, la Comisión Nacional dictará acuerdo de no responsabilidad.

ARTICULO 46.- La Recomendación será pública y autónoma, no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá y, en consecuencia, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia.

Comentarios: Las características de la recomendación son: pública, autónoma, sin carácter imperativo para la autoridad, no podrá por sí misma la recomendación anular, modificar o dejar sin efecto las

resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia.

En todo caso, una vez recibida, la autoridad o servidor público de que se trate informará, dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si acepta dicha Recomendación. Entregará, en su caso, en otros quince días adicionales, las pruebas correspondientes de que ha cumplido con la Recomendación. Dicho plazo podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la Recomendación así lo amerite.

ARTICULO 47.- En contra de las Recomendaciones, acuerdos o resoluciones definitivas de la Comisión Nacional, no procederá ningún recurso.

ARTICULO 48.- La Comisión Nacional no estará obligada a entregar ninguna de sus pruebas a la autoridad a la cual dirigió una Recomendación o a algún particular. Si dichas pruebas le son solicitadas, discrecionalmente determinará si son de entregarse o no.

ARTICULO 49.- Las Recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad se referirán a casos concretos; las autoridades no podrán aplicarlos a otros casos por analogía o mayoría de razón.

Comentarios: En contra de las recomendaciones, acuerdos o resoluciones definitivas de la CNDH no procederá ningún recurso.

3. De las notificaciones y los informes.

ARTICULO 50.- La Comisión Nacional notificará inmediatamente a los quejosos los resultados de la investigación, la recomendación que haya dirigido a las autoridades o servidores públicos responsables de las violaciones respectivas, la aceptación y la ejecución que se haya dado a la misma, así como, en su caso, el acuerdo de no responsabilidad.

Comentarios: La CNDH notificará inmediatamente al quejoso, todas sus actuaciones.

ARTICULO 51.- El Presidente de la Comisión Nacional deberá publicar, en su totalidad o en forma resumida, las recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad de la Comisión Nacional. En casos excepcionales podrá determinar si los mismos sólo deban comunicarse a los interesados de acuerdo con las circunstancias del propio caso.

Comentarios: Las recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad de la CNDH deberán publicarse. Esto con el objeto de darlos a conocer a la opinión pública, salvo casos excepcionales que afecten intereses particulares.

ARTICULO 52.- El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos deberá enviar un Informe anual, tanto al Congreso de la Unión como al Titular del Ejecutivo Federal, sobre las actividades que haya realizado en el período respectivo. Dicho informe será difundido en la forma más amplia posible para conocimiento de la sociedad.

ARTICULO 53.- Los informes anuales del Presidente de la Comisión Nacional deberán comprender una descripción del número y características de las quejas y denuncias que se hayan presentado, los efectos de la labor de conciliación; las investigaciones realizadas, las Recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad que se hubiesen formulado; los resultados obtenidos, así como las estadísticas, los programas desarrollados y demás datos que se consideren convenientes.

Asimismo, el informe podrá contener proposiciones dirigidas a las autoridades y servidores públicos competentes, tanto federales, como locales y municipales, para promover la expedición o modificación de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como para perfeccionar las prácticas administrativas correspondientes, con el objeto de tutelar de manera más efectiva los derechos humanos de los gobernados y lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servidores públicos.

ARTICULO 54.- Ninguna autoridad o servidor público dará instrucciones a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con motivo de los informes a que se refiere el artículo 52 de esta ley.

Comentarios: El informe enviado por el Presidente de la CNDH al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal deberá ser difundido a toda la sociedad, ello por considerarse de interés general. Dicho informe se caracteriza por: descripción y número de quejas y denuncias presentadas; efectos conciliatorios; investigaciones realizadas; las Recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad formulados; los resultados obtenidos; estadísticas y demás datos que se consideren importantes.

El artículo 54 nuevamente destaca la característica principal de la Comisión Nacional: su autonomía.

4. De las inconformidades.

ARTICULO 55.- Las inconformidades se substanciarán mediante los recursos de queja e impugnación, con base en lo dispuesto por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de acuerdo con las disposiciones de esta ley. Se aplicarán supletoriamente y en lo que resulte procedente, los preceptos del Título III, Capítulo I, de esta ley. Las resoluciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre estas inconformidades no admitirán recurso alguno.

Comentarios: 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.

ARTICULO 56.- El recurso de queja, sólo podrá ser promovido por los quejosos, o denunciantes que sufran un perjuicio grave, por las omisiones o por la inacción de los organismos locales, con motivo de los procedimientos que hubiesen substanciado ante los mismos, y siempre que no exista Recomendación alguna sobre el asunto de que se trate; y hayan transcurrido seis meses desde que se presentó la queja o denuncia ante el propio organismo local.

En caso de que el organismo local acredite estar dando seguimiento adecuado a la queja o denuncia, el recurso de queja deberá ser desestimado.

Comentarios: La queja o la denuncia sólo podrá presentarse por el quejoso o denunciante que sufra perjuicio grave por la omisión o por la inacción de los organismos locales con motivo de los procedimientos que hubiesen substanciado ante los mismos.

ARTICULO 57.- El recurso de queja deberá ser presentado directamente ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por escrito, o en casos de urgencia, oralmente o por cualquier medio de comunicación; en este supuesto, la instancia deberá ser ratificada dentro de los tres días siguientes por el interesado. En dicho escrito o comunicación,

deberán precisarse las omisiones o la inactividad del organismo estatal respectivo; acompañado de las pruebas documentales que los sustenten. La Comisión Nacional, antes de pronunciarse sobre la admisión del recurso, podrá solicitar a los interesados las informaciones o aclaraciones que considere necesarias, y podrá desecharlo de plano cuando lo considere notoriamente infundado o improcedente.

ARTICULO 58.- La tramitación será breve y sencilla. Una vez admitido el recurso, la Comisión Nacional correrá traslado del mismo, al organismo estatal contra el cual se presente, para que rinda un informe en un plazo no mayor de diez días hábiles, el cual deberá acompañar con las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta. Si dicho informe no se presenta dentro de dicho plazo, se presumirán ciertos los hechos señalados, salvo prueba en contrario.

ARTICULO 59.- La Comisión Nacional deberá pronunciarse sobre la impugnación en un término que no exceda de sesenta días, a partir de la aceptación del recurso, formulando una Recomendación al organismo local, para que subsane, de acuerdo con su propia legislación, las omisiones o inactividad en las que hubiese incurrido; o bien declarará infundada la inconformidad cuando considere suficiente la justificación que presenta ese organismo estatal. Este deberá informar en su caso, en un plazo no mayor de quince días hábiles, sobre la aceptación y cumplimiento que hubiese dado a dicha Recomendación.

ARTICULO 60.- La Comisión Nacional ante un recurso de queja por omisión o inactividad, si considera que el asunto es importante y el organismo estatal puede tardar mucho en expedir su Recomendación, podrá atraer esa queja y continuar tramitándola con el objeto de que sea este organismo el que emita, en su caso, la Recomendación correspondiente.

ARTICULO 61.- El recurso de impugnación procederá exclusivamente ante la Comisión Nacional y contra las resoluciones definitivas de los organismos estatales de derechos humanos o respecto de las informaciones también definitivas de las autoridades locales sobre el cumplimiento de las Recomendaciones emitidas por los citados organismos. Excepcionalmente podrán impugnarse los acuerdos de los propios organismos estatales cuando, a juicio de la Comisión Nacional, se violen ostensiblemente los derechos de los quejosos o denunciantes en los procedimientos seguidos ante los citados organismos, y los derechos deban protegerse de inmediato.

Comentarios: Sobresale el artículo 61, mediante el cual "El recurso de Impugnación procederá exclusivamente ante la Comisión Nacional y contra las resoluciones definitivas de los organismos estatales de derechos humanos o respecto de las informaciones definitivas de las autoridades locales sobre el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por los organismos citados".

ARTICULO 62.- El recurso de Impugnación deberá contener una descripción concreta de los hechos y razonamientos en que se apoya, así como las pruebas documentales que se consideren necesarias. A su vez, el organismo estatal de derechos humanos deberá enviar con la instancia del recurrente un informe sobre la Recomendación que se impugna con los documentos justificativos que considere necesarios.

Comentarios: Las características del recurso de impugnación son: contener una descripción concreta de los hechos y razonamientos en que se apoya y las pruebas documentales que se consideren necesarios.

ARTICULO 63.- El recurso de impugnación interpuesto contra una Recomendación de carácter local, o contra la insuficiencia en el cumplimiento de la misma por la autoridad local, deberá presentarse por escrito ante el organismo estatal de protección de derechos humanos que la hubiera formulado, dentro de un plazo de treinta días naturales, contados a partir de que el recurrente tuvo conocimiento de la propia Recomendación. El citado organismo local deberá enviar el recurso ante la Comisión Nacional dentro de los quince días siguientes.

ARTICULO 64.- Sólo quienes hayan sido quejosos en un expediente integrado por un organismo estatal de derechos humanos, estarán legitimados para interponer los recursos de impugnación, tanto contra las recomendaciones de dichos organismos como contra la insuficiencia de las autoridades locales en el cumplimiento de ellas.

ARTICULO 65.- Una vez que la Comisión Nacional hubiese recibido el recurso de impugnación, de inmediato examinará su procedencia y en caso necesario requerirá las informaciones que considere necesarias del organismo estatal respectivo, o de la autoridad correspondiente. Podrá desechar de plano aquellos recursos que considere notoriamente infundados o improcedentes.

Una vez admitido el recurso, se correrá traslado del mismo a la autoridad u organismo estatal contra el cual se hubiese interpuesto, según sea el caso, a fin de que en un plazo máximo de diez días naturales remita un informe con las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta. Si dicho informe no se presenta oportunamente, en relación con el trámite del recurso se presumirán ciertos los hechos señalados en el recurso de impugnación salvo prueba en contrario.

De acuerdo con la documentación respectiva, la Comisión Nacional examinará la legalidad de la Recomendación del organismo local, o de la conducta de la autoridad sobre el cumplimiento de la que se le hubiese formulado. Excepcionalmente y sólo cuando se considere que es preciso un período probatorio, se recibirán las pruebas ofrecidas por los interesados o por los representantes oficiales de dichos organismos.

ARTICULO 66.- Una vez agotada la tramitación, la Comisión Nacional deberá resolver el recurso de impugnación en un plazo no mayor de sesenta días hábiles, en el cual deberá pronunciarse por:

- a) La confirmación de la resolución definitiva del organismo local de derechos humanos.
- b) La modificación de la propia Recomendación, caso en el cual formulará a su vez, una Recomendación al organismo local.
- c) La declaración de suficiencia en el cumplimiento de la Recomendación formulada por el organismo estatal respectivo.
- d) La declaración de insuficiencia en el cumplimiento de la Recomendación del organismo estatal por parte de la autoridad local a la cual se dirigió, supuesto en el que la Comisión Nacional, formulará una Recomendación dirigida a dicha autoridad, la que deberá informar sobre su aceptación y cumplimiento.

Comentarios: El recurso de impugnación deberá presentarse por escrito ante el organismo protector de los derechos humanos dentro de un plazo de 30 días naturales. Sólo el quejoso estará legitimado para interponer el recurso de impugnación.

Una vez recibido el recurso de impugnación, la CNDH examinará su procedencia, pudiendo desechar de plano aquéllos que considere infundados o improcedentes. Agotada la tramitación, la Comisión Nacional deberá resolver el recurso de impugnación en un plazo no mayor de 60 días hábiles.

TITULO IV**De las autoridades y los servidores públicos****1. Obligaciones y colaboración.**

ARTICULO 67.- De conformidad con lo establecido en la presente ley, las autoridades y servidores públicos de carácter federal, involucrados en asuntos de la competencia de la Comisión, o que por razón de sus funciones o actividades puedan proporcionar información pertinente, deberán cumplir en sus términos con las peticiones de la Comisión en tal sentido.

En los casos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 3o. de la ley tratándose de las inconformidades previstas en el último párrafo del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades locales y municipales correspondientes deberán proporcionar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos la información y datos que ésta les solicite, en los términos de la presente ley.

ARTICULO 68.- Las autoridades o servidores públicos a los que se les solicite información o documentación que se estime con carácter reservado, lo comunicarán a la Comisión nacional y expresarán las razones para considerarla así. En ese supuesto, los Visitadores Generales de la Comisión Nacional tendrán la facultad de hacer la calificación definitiva sobre la reserva, y solicitar que se les proporcione la información o documentación que se manejará en la más estricta confidencialidad.

ARTICULO 69.- En los términos previstos en la presente ley, las autoridades y servidores públicos, federales, locales y municipales, colaborarán dentro del ámbito de su competencia, con la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Sin perjuicio de las atribuciones legales que correspondan a los organismos estatales de protección de los derechos humanos, la Comisión podrá celebrar convenios o acuerdos con dichas autoridades y servidores públicos para que puedan actuar como receptores de quejas y denuncias de competencia federal, las que remitirán a la Comisión Nacional por los medios más expeditos.

Comentarios: El título IV fue dividido en dos capítulos: en el primero se establece que las autoridades y servidores públicos de carácter federal, involucrados en asuntos de la competencia de la Comisión, o que por razón de sus funciones o actividades puedan proporcionar información pertinente, deberán cumplir en sus términos con las peticiones de la Comisión en tal sentido y que las autoridades y servidores públicos, federal, locales y municipales, colaborarán, dentro del ámbito de su competencia, con la CNDH.

2. De la Responsabilidad de las autoridades y servidores públicos.

ARTICULO 70.- Las autoridades y los servidores públicos serán responsables penal y administrativamente por los actos u omisiones en que incurran durante y con motivo de la tramitación de quejas e inconformidades ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

ARTICULO 71.- La Comisión Nacional podrá rendir un informe especial cuando persistan actitudes u omisiones que impliquen conductas evasivas o de entorpecimiento por parte de las autoridades y servidores públicos que deban intervenir o colaborar en sus investigaciones, no obstante los requerimientos que ésta les hubiere formulado.

La Comisión Nacional denunciará ante los órganos competentes los delitos o faltas que, independientemente de dichas conductas y actitudes, hubiesen cometido las autoridades o servidores públicos de que se trate.

Respecto a los particulares que durante los procedimientos de la Comisión Nacional incurran en faltas o en delitos, la misma lo hará del conocimiento de las autoridades competentes para que sean sancionados de acuerdo con las leyes de la materia.

ARTICULO 72.- La Comisión Nacional deberá poner en conocimiento de las autoridades superiores competentes, los actos u omisiones en que incurran autoridades y servidores públicos, durante y con motivo de las investigaciones que realiza dicha Comisión, para efectos de la aplicación de las sanciones administrativas que deban imponerse. La autoridad superior deberá informar a la Comisión Nacional sobre las medidas o sanciones disciplinarias impuestas.

ARTICULO 73.- Además de las denuncias sobre los delitos y faltas administrativas en que puedan incurrir las autoridades y servidores públicos en el curso de las investigaciones seguidas por la Comisión Nacional, podrá solicitar la amonestación pública o privada, según el caso, al titular de la dependencia de que se trate.

Comentarios: El segundo capítulo en que esta dividido el título IV, se refiere a la responsabilidad de las autoridades y servidores públicos que podrá ser penal y administrativa por actos u omisiones en que incurran durante y con motivo de la tramitación de quejas e inconformidades ante la CNDH pero siempre de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

En el caso, la Comisión Nacional podrá rendir informes especiales cuando persistan actitudes u omisiones que impliquen conductas evasivas o de entorpecimiento en sus investigaciones y denunciará ante los órganos competentes los delitos o faltas que cometan las autoridades o servidores públicos.

Va más allá cuando establece que respecto a los particulares que durante los procedimientos de la CNDH incurran en faltas o en delitos, la misma lo hará del conocimiento de las autoridades competentes para que sean sancionadas de acuerdo con las leyes de la materia.

Además de las denuncias sobre los delitos y faltas administrativas en que incurran las autoridades en el curso de las investigaciones seguidas por la Comisión Nacional, podrá solicitar la amonestación pública o privada, al titular de la dependencia de que se trate.

TITULO V
Del régimen laboral

ARTICULO 74.- El personal que preste sus servicios a la Comisión Nacional de Derechos Humanos se regirá por las disposiciones del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Dicho personal quedará incorporado al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Todos los servidores públicos que integran la planta de la Comisión Nacional, son trabajadores de confianza debido a la naturaleza de las funciones que ésta desempeña.

Comentarios: Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

TÍTULO VI**Del Patrimonio y del Presupuesto de la Comisión Nacional de Derechos Humanos**

ARTICULO 75.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos contará con patrimonio propio. El Gobierno Federal deberá proporcionarle los recursos materiales y financieros para su debido funcionamiento.

ARTICULO 76.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá la facultad de elaborar su anteproyecto de presupuesto anual de egresos, el cual remitirá directamente al Secretario de Estado competente, para el trámite correspondiente.

Comentarios: El título VI de la ley se refiere al Patrimonio y Presupuesto de la Comisión Nacional, el primero de los cuales será propio. El Gobierno Federal deberá proporcionarle los recursos materiales y financieros para su funcionamiento. La CNDH tendrá la facultad de elaborar su anteproyecto de presupuesto anual de egresos, el cual remitirá al Secretario de Estado competente.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Se derogan todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan al presente ordenamiento.

TERCERO.- En tanto el Congreso de la Unión para el Distrito Federal y las Legislaturas de los estados establezcan los organismos de protección de los derechos humanos a que se refiere el primer párrafo del apartado B. del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá seguir conociendo de las quejas que deban ser de competencia local, de conformidad con lo establecido por dicha Constitución Política.

La Comisión Nacional conocerá también de las quejas e inconformidades que se presenten en relación con las Recomendaciones o acuerdos del organismo de derechos humanos del Distrito Federal, así como de la insuficiencia en el cumplimiento de las mismas por parte de las autoridades a las que sean emitidas.

CUARTO.- Los recursos humanos, materiales y presupuestales con que actualmente cuenta la Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, pasarán a formar parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos como organismo descentralizado que se crea en esta ley, preservándose los derechos adquiridos de los trabajadores de la Comisión.

QUINTO.- Los actuales funcionarios de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, permanecerán en sus cargos hasta que se haga la designación correspondiente, conforme a lo dispuesto por esta ley.

SEXTO.- Los actuales miembros del Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, permanecerán en el desempeño de sus encargos en dicho Consejo, el que realizará una insaculación para conocer el orden en que serán substituidos de conformidad con el artículo 17, de esta ley.

SEPTIMO.- El Reglamento Interior, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos será expedido por su Consejo dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de esta ley, y deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.

OCTAVO.- El Presidente de la República enviará a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en su caso, para su aprobación, el nombramiento de Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, dentro de los noventa días siguientes a aquél en que esta ley entre en vigor.

Comentarios: Finalmente, en sus artículos transitorios, la Ley establece que conforme al primer párrafo del apartado B del artículo 102 Constitucional, mientras que se establezcan los organismos de protección de los derechos humanos en todas las entidades federativas, incluyendo el Distrito Federal, la CNDH podrá seguir conociendo de las quejas que deban ser de competencia local.

Es importante subrayar que el fortalecimiento de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se pone de manifiesto en primer término mediante el reforzamiento del carácter autónomo de las recomendaciones, acuerdos y resoluciones que emita la propia Comisión, en la prohibición para que cualquier autoridad o servidor público formule indicaciones a la comisión por los informes que rinda tanto al titular del Ejecutivo Federal como al Congreso de la Unión, en el carácter inapelable de sus resoluciones y la certeza y seguridad de sus actuaciones.

Se refuerza también por la determinación de que tanto el Presidente como los Visitadores, no podrán ser detenidos ni sujetos a responsabilidad civil, penal o administrativa por las opiniones y recomendaciones que formule o por los actos que realice en ejercicio de las funciones propias de sus cargos, y aún más por que incluso el Presidente de la Comisión Nacional sólo podrá ser destituido y sujeto a responsabilidad por las causas y mediante los procedimientos establecidos en la Constitución.

En cuanto a las facultades de la Comisión, fueron los propios legisladores quienes propusieron su ampliación, a fin de incorporar la facultad de proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos.

II. Propuesta de creación de una Comisión de Derechos Humanos para el Distrito Federal.

1. Antecedentes:

Dicha propuesta se refiere a la creación de un organismo autónomo de naturaleza administrativa de participación ciudadana, encargado de promover el respeto y la observancia de los Derechos Humanos en el Distrito Federal.

Conforme a la adición del apartado B del artículo 102 Constitucional, es jurídicamente viable que el Distrito Federal cuente con un organismo de protección de los derechos humanos, creado mediante la ley que en su momento expida el Congreso de la Unión en ejercicio de la facultad legislativa que para el propio D.F. le otorga la fracción IV del artículo 73 Constitucional.

2. Consideraciones.

El decreto por el que se reforma el artículo 102 Constitucional del 22 de enero de 1992, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, adiciona con un apartado B el referido artículo disponiendo la creación de organismos de protección de los derechos humanos otorgados por el orden jurídico mexicano, en los ámbitos federal y locales los cuales conocerán de quejas en cuanto a las competencias configurándose en el proyecto de iniciativa de que se trata, un esquema de organismo diferente al contemplado en el marco de la ley nacional, lo cual lleva a la consideración de que con el perfil propuesto habría fusión

de competencias del organismo de protección de derechos humanos con las que en nuestro orden jurídico están reservadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a órganos sancionadores de diferente naturaleza.

"La Defensoría de los Derechos Humanos en el Distrito Federal, tiene las siguientes funciones:

I.- Orientar y recibir las quejas que formulen los particulares sobre actos de los servidores públicos contrarios a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que deban observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, determinar su procedencia y sustanciar los procedimientos pertinentes a su tramitación, en coordinación con las autoridades encargadas de investigar y sancionar las faltas administrativas de los servidores públicos conforme a la legislación aplicable,

VI.- Verificar la eficiencia, diligencia y honestidad en los servicios de defensoría de oficio que presta el Estado en materia penal familiar, civil y del arrendamiento inmobiliario haciendo del conocimiento del titular de la Defensoría de Oficio los resultados de la labor realizada"

Por lo anterior, consciente de la participación que la Ciudad de México requiere, para reforzar el sistema de protección de derechos humanos a través de la creación de organismo que lo complementen y enriquezcan considero necesario la presentación de la propuesta mencionada.

Los organismos como el que nos ocupa configuran un esquema de protección de derechos humanos que por su propia naturaleza ejercen funciones que de ningún modo son sustitutivas de las que son propias de los organismos jurisdiccionales. En efecto, nuestro país cuenta con un sistema de tutela de sus derechos humanos que ha venido perfeccionándose en el devenir de la evolución de las instituciones jurídicas y políticas, que va desde la existencia de recursos administrativos hasta el juicio de amparo complementándose ahora con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Distrito Federal, insertándose, de este modo nuestra Ciudad en lo que se ha llamado el sistema nacional de derechos humanos.

Esta propuesta pretende como finalidad, regular un organismo de protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio y difusión de los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano, respecto de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el territorio del Distrito Federal y que ejercería sus funciones de manera autónoma al establecerse que no recibirá instrucciones o indicaciones de autoridad o servidor público alguno.

La Competencia de este organismo se surtiría cuando las presuntas violaciones de derechos humanos se imputen a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la administración pública del Distrito Federal o en los órganos de procuración e impartición de justicia que ejerzan jurisdicción local en el propio Distrito Federal y se realizaría a través de procedimientos exentos de rigorismos

formales dado el carácter de ombudsman como promotor de justicia.

Integrarían al organismo un Presidente, un Consejo, Visitadores que auxiliarían al Presidente de la Comisión y lo sustituirían en sus ausencias, así como el demás personal que sea necesario para el desarrollo de sus actividades. El mencionado Consejo quedaría formado honoríficamente por personas de prestigio reconocido en la sociedad, nombrados por el titular del Poder Ejecutivo Federal y sujetos a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

En cuanto al Presidente de la Comisión, su nombramiento recaería en un mexicano de reconocido prestigio público que deberá acreditar poseer, tanto conocimientos generales en materia de derechos humanos como del marco normativo que en la materia es vigente para el Distrito Federal y se sujetaría igualmente por el titular del Poder Ejecutivo Federal a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Su imparcialidad e inamovilidad se manifiestan dentro de la iniciativa en las incompatibilidades y en la sujeción de su responsabilidad a lo previsto en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para la formulación del nombramiento del Presidente de la Comisión por parte del titular del Poder Ejecutivo Federal, se prevé que éste último pueda a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal, solicitar opiniones de asociaciones y colegios y en general de entidades o de las personalidades que estime conveniente.

Las facultades que se le atribuirían al organismo, de conformidad con el Apartado B del artículo 102 constitucional comprenden desde la recepción e investigación de quejas y denuncias por presuntas violaciones de derechos humanos, cometidas por autoridades o servidores públicos de competencia local en el Distrito Federal, hasta la formulación de recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y desde luego en aras de la congruencia con los altos objetivos de dicho organismo, se le otorgarían facultades de formulación de propuestas conciliatorias entre los involucrados así como la de proponer a las instancias competentes la elaboración de proyectos de modificaciones legales reglamentarias y de prácticas administrativas.

Es posible que en los procedimientos de investigación de presuntas violaciones de derechos humanos se configuren conductas delictivas ya sea de particulares o de autoridades o servidores públicos o infracciones administrativas de estos últimos siendo entonces conveniente dotar a este organismo de la facultad de presentar quejas y denuncias ante las autoridades respectivas.

Sobre la competencia en materia de centros de detención, internamiento y centros de readaptación social se establecería la concurrencia con la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuyo ejercicio estaría determinado por los mecanismos de coordinación que al efecto se instrumentasen.

Acorde con las limitaciones constitucionales a la competencia de los organismos de protección de los derechos humanos, la Comisión del Distrito Federal no podrá conocer de actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales, resoluciones de carácter jurisdiccional, ni de conflictos de carácter laboral.

Concerniente a las resoluciones de carácter jurisdiccional y en virtud de que la facultad de actuación se tendría respecto de actos administrativos presuntamente violatorios de derechos humanos, se prevé la diferencia entre éstos y las resoluciones jurisdiccionales de fondo, entendiéndose que éstas son materialmente las que resuelven controversias aplicando la ley a casos concretos o que implican una valoración y determinación jurídica o legal, independientemente de la naturaleza y de la materia de competencia del órgano que las dicte.

Dada la calidad de quienes integrarían al Consejo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, se le atribuyen entre otras, facultades para determinar los lineamientos generales de actuación del organismo, para aprobar el Reglamento Interno y para opinar sobre el proyecto de informe anual que formularía su Presidente.

Corresponden al Presidente como titular y responsable del organismo, facultades para dirigirlo administrativamente y para establecer las políticas que habrán de seguirse ante organismos nacionales e internacionales en la materia que es competencia de la Comisión. Queda también bajo su responsabilidad la emisión y suscripción de los acuerdos y recomendaciones que resulten de las investigaciones efectuadas.

En virtud de la existencia de diversas organizaciones de carácter privado cuyos fines son la protección y defensa de los derechos humanos, se estima necesario disponer para ellas un canal de comunicación con el organismo cuya creación se pretende, en este sentido se propone la celebración de reuniones de éstas con el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Dado que la titularidad del organismo impediría la eficacia deseada en el desarrollo de las funciones esenciales del mismo, se prevé en auxilio de su Presidente como ya se mencionó la participación de los Visitadores a cuyo cargo estarían las labores de admisión e investigación de las quejas y denuncias así como la formulación de los proyectos de acuerdos y recomendaciones para someterlos a la consideración y aprobación del mencionado titular. En el mismo sentido para reforzar la eficacia en las acciones de este organismo, se establece la desconcentración administrativa.

En relación al procedimiento, dada la eficacia que ha demostrado en la práctica el que ha implementado la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se determinó adoptar los términos establecidos para la misma, incluyéndose algunas variantes tendientes a su mejoramiento en este orden de ideas, se plantea que, por lo que hace a las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas, cuyo objeto principal sea la defensa de los derechos humanos, puedan acudir a denunciar presuntas violaciones de derechos humanos, sin importar las características de las personas que representen.

En el mismo tenor se inscribe la consideración de no contar plazo alguno de los dispuestos en esta iniciativa, para el caso de presuntas violaciones de los derechos a la vida, a la libertad y a la integridad física o psíquica de las personas, así como las de lesa humanidad, conceptuándose como tales las que atenten contra una comunidad o grupo social en su conjunto.

Por otra parte, atento que el organismo a cuya creación se aspira no es de ningún modo sucedáneo de los tribunales, se considera que los actos que integran el procedimiento a cargo del mismo no afectarían el ejercicio de otros derechos ni mecanismos legales de defensa, lo que para no generar falsas expectativas a los quejosos o denunciantes, deberá señalarse en el acuerdo de admisión que se dicte circunstancia que responde a la naturaleza de los organismos protectores de derechos humanos como este, dado que sus intervenciones se traducen en excitativas de justicia.

Considerando el gran número de autoridades y servidores públicos que ejercen competencia en el territorio del Distrito Federal es probable que ocurran actos presuntamente violatorios de derechos humanos cuya fuente no sea plenamente identificada por el quejoso o denunciante en el momento en que éstas se generen, por lo que se establece que las quejas y denuncias en estos casos serán admitidas a condición de que se logre esa identificación durante la investigación que se realice.

En virtud de la estructura jerarquizada en la que actúan las autoridades y servidores públicos se establece que la queja o denuncia

admitida, además de ponerse en conocimiento de éstos, cuando sean señalados como presuntamente responsables de actos violatorios de derechos humanos deberá hacerse del propio del titular del órgano de que dependan, pues se estima que éste, dada la responsabilidad que tiene en la conducción del mismo, influirá para hacer más eficaces los acuerdos y recomendaciones que emita la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Se dota al organismo de un carácter de amigable componedor, al facultársele para formular propuestas conciliatorias entre los involucrados en los procedimientos de que conozca, si la naturaleza del asunto lo permite, debiéndose acordar la conclusión del expediente respectivo sólo cuando la autoridad o servidor público responsable le acredite haber dado cumplimiento a las medidas conciliatorias adoptadas.

En materia de pruebas, es amplia la facultad para recibir, admitir y desahogar todas aquellas que sean ofrecidas o que se allegue de motu proprio el organismo, a condición de que se encuentren previstas como tales en el orden jurídico mexicano.

Dentro de los lineamientos constitucionales en la iniciativa se regulan los acuerdos y recomendaciones como el resultado de una de las actividades esenciales de la Comisión y cuya responsabilidad correspondería a su titular. Es así que las recomendaciones no son imperativas para las autoridades o servidores públicos a los cuales se dirigen y por ello no pueden anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los que se inició el procedimiento puesto que su fuerza gravita en la autoridad moral del emisor en su publicidad y como consecuencia de ésta

en la opinión pública de no ser así se desvirtuaría la propia naturaleza del organismo para intentar convertirlo en un tribunal. Aun más se dispone que quien acepte una recomendación tendrá la responsabilidad de su total cumplimiento.

Se propone que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal estaría facultada para investigar de oficio determinadas áreas de actuación relacionadas con recomendaciones emitidas para efectos de formular pronunciamientos generales dirigidos a prevenir la recurrencia de violaciones de derechos humanos en aquellos casos en que de las recomendaciones aceptadas resulte evidente su frecuencia y para instrumentar sus propuestas de modificaciones legales reglamentarias y de prácticas administrativas:

Toda vez que gran parte del éxito de las labores de este organismo se encuentra referida a la opinión pública y a la publicidad de sus actos, se plantea la obligación del Presidente de la Comisión de enviar un informe anual sobre sus actividades al titular del Poder Ejecutivo Federal, al Congreso de la Unión, al Jefe del Departamento del Distrito Federal y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, correspondiendo la carga de la difusión de dicho informe como es lógico a la propia Comisión, a esta representación ciudadana en virtud de la función que ha venido desempeñando y de su interés en coadyuvar en esa tarea y al Departamento del Distrito Federal que por la cobertura con que cuenta haría factible una divulgación de mayor extensión.

En el informe referido deberán señalarse de manera resumida el número y características de las quejas y denuncias, los resultados de la labor

de conciliación, las investigaciones realizadas, las recomendaciones emitidas que hayan sido rechazadas, las cumplidas y las pendientes de cumplir, los acuerdos de no responsabilidad, las propuestas para expedir o modificar disposiciones legislativas y reglamentarias, así como para mejorar prácticas administrativas.

Se prevén en un capítulo las obligaciones de toda autoridad o servidor público de proporcionar la información que solicite la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y en general la de colaborar dentro del ámbito de su competencia con la citada Comisión.

La presunta responsabilidad penal y administrativa en que incurriesen las autoridades, servidores públicos o particulares durante y con motivo de los procedimientos incoados ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, daría origen a la denuncia por ésta de los probables delitos o infracciones en los términos de las disposiciones que resulten aplicables y para el caso de actitudes u omisiones que impliquen evasivas o entorpecimiento por parte de autoridades o servidores públicos, además podría formularse un informe especial al respecto.

Destaca en la iniciativa un capítulo que regula la promoción y la difusión de los derechos humanos, cuyo propósito es la formación de una cultura de conocimiento y respeto hacia los mismos previéndose al efecto la celebración de convenios para la divulgación y capacitación en esta materia enfatizando dicha actividad en las áreas de procuración y de impartición de justicia administrativa y de seguridad pública. En el mismo

contexto se insertan, por una parte la obligación para los órganos de seguridad pública y de procuración y de impartición de justicia de incorporar en sus programas de formación y capacitación, contenidos en materia de derechos humanos y finalmente la posibilidad de que la Comisión acceda a espacios en radio y televisión.

Un aspecto importante en el ejercicio de la autonomía del organismo de que se trata lo constituye la facultad de elaborar y enviar su proyecto de presupuesto anual de egresos directamente al titular de la dependencia encargada de la materia.

CONCLUSIONES

Nuestra reflexión final se dirige a expresar, en una forma clara y concisa, algunas de las ideas más representativas de nuestro ensayo.

1. La palabra Ombudsman se empleó por primera vez en Suecia, hacia 1809, para denominar al funcionario investigador de las quejas del público en contra de la burocracia gubernamental.

2. La noción del Ombudsman se reduce a cuatro grupos: a) las que se refieren a su actividad como es la de atender las quejas del público; b) las que se fijan en las cualidades que debe tener el titular del cargo; c) las que destacan los atributos con que debe contar la institución; d) las que de una manera nos explica al instituto: "El Ombudsman es un cargo previsto en la constitución o por acción de la legislatura o por el parlamento, que encabeza un funcionario público de alto nivel, el cual debe ser independiente y responsable ante la legislatura o parlamento, cuya labor consiste en recibir las quejas provenientes de personas agraviadas en contra de oficinas administrativas, funcionarios y empleados de la Administración Pública, o bien que actúen por moción propia y quien tiene poder para investigar, así como para recomendar acciones correctivas y publicar informes".

3. El Ombudsman no sustituye a los tribunales ordinarios; es un instrumento extraordinario, auxiliar para resolver en forma expedita y menos formalista, los conflictos surgidos entre gobernantes y gobernados.

4. El Ombudsman se caracteriza por su independencia, autonomía, imparcialidad, accesibilidad, versatilidad, honorabilidad, integridad y el carácter optativo de sus resoluciones, son perfiles que peculiarizan al instituto.

5. Agotar recursos previos; limitación del ámbito competencial; acceso indirecto; son entre otros, algunos obstáculos que ensombrecen la celebridad de la institución.

6. Las resoluciones emitidas por el Ombudsman adoptan la forma de sugerencia, advertencias, recordatorios, amonestaciones, críticas u opiniones; característica de todas ellas es la carencia de potestad coercitiva directa. Se sustenta, sin embargo, en la auctoritas de quien ostenta el cargo, es decir, en su probidad, prestigio intelectual y moral, en su imparcialidad política; en una palabra, en la respetabilidad y honorabilidad que le profesa la comunidad con quien convive.

7. Los derechos humanos son el conjunto de normas jurídicas que imponen deberes al Estado y conceden facultades a las personas, provistas de sanciones para asegurar su efectividad; con la finalidad específica de proteger la vida, la libertad, la igualdad, la seguridad, la integridad y la dignidad de la persona humana.

8. Los derechos humanos pertenecen al hombre, el cual es sujeto de los mismos; al hablar del titular de los derechos humanos hacemos mención a todo ser humano, en razón de ser individuo de la especie humana.

9. La internacionalización de los Derechos Humanos se inicia una vez concluida la segunda guerra mundial. Entre los documentos internacionales más representativos de carácter general se encuentran la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y los dos Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos, uno sobre los derechos civiles y políticos y otro sobre los derechos económicos, culturales y sociales de 1966.

10. Como fuentes de los Derechos Humanos debemos hacer mención a la Constitución; a los tratados internacionales; a la legislación interna; a la costumbre y al derecho judicial.

11. México se ha sumado, de manera sustancial, a la lucha en favor de los derechos humanos, la participación de nuestro país en el reconocimiento y protección internacional de los derechos y libertades fundamentales de la persona humana ha sido, en cuanto al reconocimiento, tardía y en cuanto a la protección, incompleta.

12. Los organismos internacionales protectores de los derechos humanos son órganos judiciales que resuelven controversias suscitadas por la violación de Derechos Humanos.

13. El decreto de creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la define como un órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación, responsable de vigilar el acatamiento de las normas que consagran los derechos humanos, cuya especificación se encuentra contenida en la Constitución como Garantías Individuales y Sociales, y en las Convenciones y Tratados Internacionales suscritos por México.

14. Los fines, la competencia y las atribuciones de la Comisión, así como sus órganos, quedan establecidos en el Decreto de creación y en su reglamento interno.

15. El Presidente de la República, Lic. Carlos Salinas de Gortari, anunció ante el Congreso de la Unión que propondría a la consideración del Constituyente Permanente elevar a rango constitucional la protección que brinda la CNDH. (Iniciativa que fue aprobada en 1992 por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados). Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

16. La CNDH tiene por finalidad la protección y el respeto de los derechos humanos.

17. Se crea la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos a iniciativa presidencial y aprobación del Congreso de la Unión.

18. La Ley de la CNDH es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional en materia de Derechos Humanos, respecto de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el país, en los términos establecidos por el apartado B del 102 constitucional.

19. Propongo, conforme al artículo 102 apartado B Constitucional, la creación de un organismo autónomo de naturaleza administrativa de participación ciudadana, encargada de promover el respeto y la observancia de los Derechos Humanos en el Distrito Federal.

20. Este organismo de protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio y difusión de los derechos humanos previstos en el orden jurídicos mexicanos, respecto de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el territorio del Distrito Federal, deberá ejercer sus funciones de manera autónoma, estableciéndose que no recibirá instrucciones o indicaciones de autoridad o servidor público alguno.

21. La competencia de este organismo surgiría cuando las presuntas violaciones de derechos humanos se imputen a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la administración pública del Distrito Federal o en los órganos de procuración e impartición de justicia que ejerzan jurisdicción local en el propio Distrito Federal y se realizaría a través de procedimientos exentos de rigorismos formales dado el carácter de ombudsman como promotor de justicia.

BIBLIOGRAFIA

1. ARADILLAS, Antonio, Todo sobre el Defensor del Pueblo, Barcelona, Plaza&Janés, 1985.
2. ARRIETA C., Raúl, El Ombudsman en el derecho comparado, Revista de derecho público, Caracas, No. 20, octubre-diciembre, 1984.
3. ATTORESI, E.M., Creación de la Controladuría General Comunal de la Ciudad de Buenos Aires, Revista uruguaya de derecho constitucional y político, Montevideo, Uruguay, T. II, Nos.10-11, diciembre 1985 - marzo 1986.
4. BAR, Antonio, La regulación jurídica de los defensores del pueblo regionales: ¿cooperación o conflicto?, Revista de derecho político, Madrid, España, Nos. 18-19, verano-otoño 1983.
5. BARRERA GRAF, Jorge, La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la institución del Ombudsman en Suecia, México, UNAM. 1986.
6. BARRIOS DE ANGELIS, Dante, Estudio genético-funcional del Ombudsman, Revista uruguaya de derecho procesal, Montevideo, Uruguay, No. 3, 1980.
7. BEXELIUS, Alfred, El Ombudsman de asuntos civiles en Suecia, El Ombudsman, México, FCE, 1973.
8. BLOM-COOPER, Louis, En defensa de un Ombudsman, El sistema parlamentario de la mancomunidad, El Ombudsman, México, FCE, 1973.
9. BRITT, Tornell-Ing, El Ombudsman para la igualdad de sexos, Actualidades de Suecia, Suecia, Svenska Institutet, No. 290, agosto, 1982.

10. CARPIZO, Jorge, Lineamientos constitucionales de la Commonwealth, México, UNAM. 1971.
11. CASTRO, Juventino V., La defensa de la constitucionalidad, Revista mexicana de justicia, México, D.F., vol. III, No. 1, enero-marzo, 1985.
12. Comisión Nacional de Derechos Humanos, "Congreso Internacional La experiencia del Ombudsman en la actualidad", Memoria, México, 1992.
13. _____ "Compendio de leyes de normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados y ejecución de sanciones privativas y restrictivas de la libertad en la República Mexicana", México, 1991.
14. _____ Diagnóstico de las prisiones en México. México, 1992.
15. _____ Documentos y testimonios de cinco siglos. Compilación. México, 1991.
16. _____ Derechos Humanos. México, 1991. Memoria.
17. _____ "El ministerio público, la intervención de terceros en el procedimiento penal y la obligación de consignar según la Constitución". Serie Folletos. México 1991/14.
18. _____ Historia del tratamiento a los menores infractores en el Distrito Federal. Memoria, México, 1991.
19. _____ Hacia una Cultura de los Derechos Humanos. México, 1991.
20. _____ Jornada sobre los derechos humanos en México. Colección. México, 1991.
21. _____ La materia penitenciaria. México, 1991.
22. _____ Los Derechos Humanos y el Derecho Penal. México, 1991.

23. _____ Manual de Instructores de Prisión. México, 1991.
24. _____ Manual de Seguridad, Vigilancia y Custodia. México, 1991.
Memoria.
25. _____ Protección Jurídica de los derechos humanos. Manual. 1991/5
México.
26. _____ Proyecto modelo de ley de defensoría de oficio del fuero
común. México, 1991.
27. _____ Seminario, Salud y Derechos Humanos. México, Memoria,
1991.
28. CUADRA, Héctor, La proyección internacional de los derechos humanos,
México, UNAM, 1970.
29. EGUIGUREN, Imáz, El ararteko o defensor del pueblo Vasco, Revista de
estudios políticos, nueva época, Madrid, Nos. 46-47, julio-octubre, 1985.
30. FAIREN GUILLEN, Víctor, El Defensor del Pueblo (Ombudsman), Madrid,
Centro de estudios constitucionales, 1982.
31. _____ El Ombudsman y sus posibilidades en España y países ibero
americanos, Revista uruguaya de derecho procesal, Montevideo, No. 3,
1973.
32. FIX-ZAMUDIO, Héctor, Contencioso administrativo (voz), Diccionario ju-
rídico mexicano, México, UNAM, 1984.
33. _____ Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento
mexicano, México, El Colegio Nacional, 1983.
34. _____ La Constitución y su defensa, México, UNAM. 1984.

35. _____ Introducción al estudio procesal comparativo de la protección interna de los derechos humanos, Veinte años de evolución de los derechos humanos, México, UNAM, 1974.
36. _____ La justicia municipal en México, La reforma municipal en la constitución, México, Porrúa, 1986.
37. _____ Ombudsman (voz), Diccionario jurídico mexicano, México, UNAM, 1984.
38. _____ Ombudsman (voz), Enciclopedia italiana, en prensa.
39. _____ Responsabilidad judicial (voz), Diccionario jurídico mexicano, México, UNAM, 1984.
40. _____ La protección procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales, Madrid, UNAM-Civitas, 1982.
41. _____ Posibilidad del Ombudsman en el derecho latinoamericano, La Defensoría de los derechos universitarios de la UNAM y la institución del Ombudsman en Suecia, México, UNAM, 1986.
42. _____ Reflexiones comparativas sobre el Ombudsman, Memoria del Colegio Nacional, México, D.F., T. IX, No. 2, 1979.
43. FRUGONE SCHIAVONE, H., El Defensor del hombre, Revista uruguaya de derecho constitucional y político, Montevideo, T.II, No.9, octubre-noviembre 1985.
44. GALLEGO HUESCA, Carlos, El Defensor del Pueblo (competencias, procedimiento y derecho comparado), Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, nueva época, Madrid, No. 67, invierno 1978.
45. GALLICHO ESTEVA, E.G., Compatibilidad del establecimiento del Ombudsman o Defensor del Pueblo con el sistema constitucional uruguayo, Revista uruguaya de derecho constitucional y político, Montevideo, Uruguay, T.II, No. 9, octubre-noviembre 1985.

46. GARCIA LAGUARDIA, Jorge Mario y Edmundo Vásquez Martínez, Constitución y orden democrático, Guatemala, Universidad de San Carlos, 1984.
47. GARCIA PELAYO, Manuel, El Estado Social y sus implicaciones, México, UNAM, 1975.
48. GARCIA SOLE, Fernando, El Defensor del Pueblo (competencias, procedimiento y derecho comparado), Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, nueva época, Madrid, No. 67, Invierno, 1982.
49. GIL-ROBLES, Alvaro, El control parlamentario de la Administración (Ombudsman), Madrid, Instituto Nacional de la Administración Pública.
50. _____ El Defensor del Pueblo e instituciones similares de ámbito territorial reducido, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, nueva época, Madrid, No. 4, 1981.
51. _____ El administrado, Revista crítica de derecho administrativo, Madrid, No. 452, enero-febrero, 1966.
52. _____ La arbitrariedad administrativa, Anuario jurídico, México, No. 1, 1974.
53. HABRAHAM, Henry J., La Necesidad de un Ombudsman en los Estados Unidos, El Ombudsman, México, F.C.E. 1973.
54. JUDE, Raumar, Proyecto de ley sobre la Defensoría del Pueblo, Revista uruguaya de derecho constitucional y político, Montevideo, T.II, No. 9, octubre-noviembre 1985.
55. KASTARI, Paavo, El Canciller de Justicia y el Ombudsman, El Ombudsman, México, F.C.E. 1973.

56. KENKOW, Hugo, El Ombudsman en asuntos militares, El Ombudsman, México, F.C.E. 1973.
57. LAMAS, Daniel, Proyecto de Ley sobre la Defensoría del Pueblo, Revista uruguaya de derecho constitucional y político, Montevideo, T.II, No. 9, octubre-noviembre 1985.
58. LANGUN CUÑARRO, M., Aspectos penales de la Defensoría del Pueblo, Revista uruguaya de derecho constitucional y político, Montevideo, No. 4, 1981.
59. SEWGOBIND. Ramawad, Mauritus Ombudsman, International Handbook of the Ombudsman Connecticut, Greenwood Press, 1983.
60. VALLINA VELARDE, Vicente de la, "La figura del mediador en el derecho", Madrid, No. 156, 1973.

LEGISLACION CONSULTADA

1. Acuerdo del Cabildo Municipal de Colima, que establece el Procurador de Vecinos. México, Noviembre 1983.
2. Constitución de Dinamarca 1953.
3. Constitución de España 1978.
4. Constitución de Fidji
5. Constitución de Guatemala 1985
6. Constitución de Mauricio 1968
7. Constitución de México 1917
8. Constitución de Portugal 1982
9. Constituciones de Suecia (720, 1809, 1984)
10. Decreto Ley que adiciona el artículo 102 con un apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
11. Decreto de Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
12. Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios. México. 1985.
13. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, 1991.
14. Ley Orgánica Municipal del Estado de Colima. México, 1984.
15. Parliamentary Commissioner Act. Nueva Zelanda, 1976.
16. Parliamentary Commissioner Act. Inglaterra, 1967.
17. Reglamento de la Defensoría de los Derechos Universitarios, México, 1986.