

881309



**UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO**

**PLANTEL LOMAS VERDES**

29  
203

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO,  
NUMERO DE INCORPORACION 8813-09

**LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS  
EL OMBUDSMAN MEXICANO**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
SILVIA LOPEZ PESQUERA

DIRECTOR DE LA TESIS: LIC. JUAN ARTURO GALARZA  
ASESOR DE LA TESIS: LIC. ARIADNA PEREZ GUDIÑO

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

NAUCALPAN, EDO. DE MEXICO.

1993.



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.

## I N D I C E

INTRODUCCION.

METODOLOGIA.

### CAPITULO I. ANTECEDENTES DE LOS DERECHOS HUMANOS.

A) ¿QUE SON LOS DERECHOS HUMANOS.....	1
B) LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS NACIONES UNIDAS.	
- LA CARTA DE LA O.N.U. ....	4
- LA DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE 1948.....	6
- LOS PACTOS INTERNACIONALES DE 1966.....	8
C) LOS DERECHOS HUMANOS EN AMERICA LATINA.	
* - ORGANOS DE DERECHOS HUMANOS DE LA ORGANI- ZACION DE ESTADOS AMERICANOS O.E.A.....	12
- CONVENCIONES INTERNACIONALES SOBRE DERE- CHOS HUMANOS.....	16
D) LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO.	
ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES EN MEXICO.	19
- CONSTITUCION DE APATZINGAN.....	21
- CONSTITUCION DE 1857.....	27
- CONSTITUCION MEXICANA VIGENTE (1917) Y LAS GARANTIAS INDIVIDUALES.....	28
- DERECHO DE ASILO.....	34

### CAPITULO II. LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

A) ¿QUE ES LA C.N.D.H.?.....	39
B) MARCO JURIDICO.....	44
C) REGLAMENTO INTERNO DE LA C.N.D.H.....	48
D) ATRIBUCION DE FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS - SEGUN LA LEY DE DICHO ORGANISMO.....	57
E) LOS DERECHOS HUMANOS Y LA COMISION.....	68

CAPITULO III. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL OMBDSMAN.

A) ORIGENES SUECOS DE LA INSTITUCION Y SU DIFUSION EN OTROS PAISES ESCANDINAVOS.....	72
B) EVOLUCION HISTORICA.....	76
C) EL COMISIONADO PARLAMENTARIO Y EL OMBUDSMAN..	83

CAPITULO IV. EL OMBUDSMAN.

A) NATURALEZA JURIDICA.....	89
B) CONCEPTO.....	93
C) CARACTERISTICAS.....	99

CAPITULO V. LA INSTITUCION OMBUDSMAN EN MEXICO.

A) LA POSIBILIDAD DE LA INTRODUCCION DEL OMBUDSMAN EN EL AMBITO INTERNACIONAL Y ESPECIFICAMENTE EN MEXICO (DESARROLLO DE LA FIGURA EN MEXICO).....	108
B) LAS FUNCIONES DEL OMBUDSMAN Y SU RELACION CON LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	125

CONCLUSIONES.....	129
-------------------	-----

BIBLIOGRAFIA.....	137
-------------------	-----

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

La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un tema de actualidad, reciente, tal y como lo señala el Decreto Presidencial del 6 de Junio de 1990 que lo crea, la Comisión Nacional de Derechos Humanos es un Órgano responsable de promover y vigilar el cumplimiento de la Política Nacional en materia de respeto y defensa de los Derechos Humanos.

Se ha señalado categóricamente que la Comisión Nacional de Derechos Humanos es el Ombudsman encargado de la vigilancia y cumplimiento de la legalidad en la aplicación de los preceptos Constitucionales, el cual se encuentra dentro de un aparato administrativo gubernamental con carácter de Órgano descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, teniendo como objeto la observancia, promoción y vigilancia de los Derechos Humanos.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos está inspirada en la figura del Ombudsman y de la cual se han realizado ciertas adecuaciones a nuestro sistema jurídico; es importante ver que tanto en publicaciones hechas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos como por medios informativos el equiparamiento de esta Institución con el Ombudsman es constante. Así pues, podemos decir que en sentido literal la palabra Sueca Ombudsman en su traducción al español significa "PERSONA QUE DA TRAMITE O TRAMITA", es un representante, delegado o mandatario, es una Institución autónoma e independiente que puede funcionar a través de una persona o un Órgano colegiado que se va a encargar de la vigilancia y el cumplimiento de la normatividad de la ley,

constituyéndose con el objeto de vigilar que el aparato gubernamental se apoye estrictamente a derecho; sin extralimitarse en sus funciones.

Considerando que es difícil clasificar al Ombudsman como un órgano legislativo, judicial o administrativo, podemos decir que se trata de una Institución SUI GENERIS, es un mediador independiente -y en algunos países un órgano colegiado- cuya función principal es proteger los derechos del individuo que considera han sido objeto de un acto injusto de la administración pública.

El Ombudsman es generalmente nombrado por el órgano legislativo y funciona en muchos casos en calidad de órgano supervisor; interviene en caso de quejas contra funcionarios y organismos gubernamentales cuando el gobernado siente que han sido transgredidos sus derechos.

El Ombudsman será considerado como una Institución de origen escandinavo que surgió a principios del siglo XIX en Suecia y está firmemente arraigada en Dinamarca, Noruega y Finlandia.- Asimismo esta Institución sigue en varios países procedimientos similares en el desempeño de sus funciones, es decir recibe las quejas o denuncias de la parte agraviada y posteriormente inicia una investigación; si la denuncia está fundada y está dentro de su competencia en base a ésta el Ombudsman formula una recomendación basada en su investigación la cual se entrega al denunciante y a la autoridad u oficina contra la que se ha presentado la denuncia, aclarando que si no se da curso a esta recomendación el Ombudsman puede someter su recomendación al Parlamento al cual puede recomendar el pago de una indemnización y

hasta puede pedir el procesamiento del responsable ante los tribunales.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un órgano público descentralizado, autónomo e independiente que realiza las funciones de la Institución Sueca del Ombudsman; al menos la doctrina y las publicaciones así lo indican aclarando que tiene - una serie de diferencias desde su creación toda vez que aun - cuando en apariencia es independiente, el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es nombrado por el Presidente de la República Mexicana (Titular del Poder Ejecutivo) y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores. Efectivamente su funcionamiento es a través de quejas o denuncias en contra de - los actos de autoridad que vulneren y lesionen los derechos del gobernado; inicia investigaciones y basándose en ésta emite recomendaciones a las autoridades superiores competentes, asimismo prevee la posibilidad en determinadas circunstancias la reparación del daño al afectado por parte de la autoridad y también puede presentar denuncias ante los órganos competentes por los delitos o faltas que hubieren cometido autoridades o servidores públicos en el desempeño de sus funciones.

Es importante mencionar que la Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene una competencia limitada en comparación con el Ombudsman, toda vez que su ámbito de acción lo circunscribe única y exclusivamente a la observancia, protección y promoción de los Derechos Humanos e incluso la propia ley menciona los - asuntos en los que puede intervenir.

Por último diremos que el Ombudsman aún cuando presenta un

informe al Parlamento constituye un Órgano independiente de - -  
aquél. Asimismo la Comisión Nacional de Derechos Humanos entre\_  
sus funciones se contempla la de informar anualmente al Congre-  
so de la Unión y al Titular del Poder Ejecutivo de sus activida\_  
des.

El Ombudsman y la Comisión Nacional de Derechos Humanos -  
contemplan simultáneamente su procedibilidad con la queja o la  
denuncia del particular afectado o bien su actuación de oficio.

Aún cuando el Ombudsman y la Comisión al formular sus reco\_  
mendaciones, opiniones, críticas y requerimientos no cuenta con  
una fuerza coercitiva, para la obligatoriedad ésta se respalda\_  
en el acceso a los medios de publicidad y al fuerte peso de la  
opinión pública.

Es por todo esto y otros análisis posteriores que se con-  
templaran en la presente tesis profesional el interés que ha -  
despertado en mí este tema, sus lineamientos, atribuciones, al-  
cances y sobre todo sus limitaciones. Pero principalmente la -  
adecuación de esta Institución Europea del Ombudsman a nuestra\_  
realidad jurídica y las deficiencias derivadas de ésta.



## M E T O D O L O G I A

La Metodología que se utilizará en la presente tesis profesional será principalmente la metodología experimental ya que se llevará a cabo dentro de un medio controlado como lo es un cubículo y casa habitación, y apoyada en esto complementaré el presente estudio a través de la práctica de campo, esto con visitas periódicas a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, recopilación de publicaciones hechas por esa Institución; análisis comparativo de diversas recomendaciones y sobre todo el estudio de los alcances de dichas recomendaciones.

Así pues, conjuntando dicha información me concentraré precisamente en estudiar su fundamentación Constitucional su marco jurídico, sus alcances, sus limitaciones, observancia y sobre todo su importancia en nuestro sistema jurídico Mexicano.

## CAPITULO PRIMERO

### ANTECEDENTES DE LOS DERECHOS HUMANOS.

- a) ¿QUE SON LOS DERECHOS HUMANOS?
- b) LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS NACIONES UNIDAS.
  - LA CARTA DE LA O.N.U.
  - LA DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE 1948.
  - LOS PACTOS INTERNACIONALES DE 1966.
- c) LOS DERECHOS HUMANOS EN AMERICA LATINA.
  - ORGANOS DE DERECHOS HUMANOS, O.E.A.
  - CONVENCIONES INTERNACIONALES SOBRE DERECHOS HUMANOS.
- d) LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO.
  - ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES EN MEXICO.
    - CONSTITUCION DE APATZINGAN.
    - CONSTITUCION DE 1857.
    - CONSTITUCION DE 1917 Y GARANTIAS INDIVIDUALES.
    - DERECHO DE ASILO.

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES DE LOS DERECHOS HUMANOS.

#### a). ¿QUE SON LOS DERECHOS HUMANOS?

Los acontecimientos históricos, los aspectos filosóficos y otros temas que trataremos en este trabajo, nos enseñarán que la concepción de los Derechos Humanos se ha ido perfeccionando junto con las grandes transformaciones políticas y jurídicas de los últimos cuatro siglos.

El tema de los Derechos Humanos adquiere especial importancia en el mundo de posguerra. Al mismo tiempo que se consolidan los procesos de integración en Europa y América Latina; con el nacimiento de las Naciones Unidas empieza a cobrar un nuevo impulso la discusión sobre la promoción y vigencia de los Derechos Fundamentales.

Así, una primera fase de consolidación de estos derechos se dan en torno a su normatividad internacional y regional: La Declaración Universal de los Derechos del Hombre, La Convención y La Corte Social Europea, Los Derechos del Hombre Americano, - hasta llegar al Protocolo de San José o Convención Americana de los Derechos Humanos de 1969.

No obstante, la ideología de los derechos humanos no ha variado negativamente, aquellos que fueron considerados derechos fundamentales del hombre, con el surgimiento del Cristianismo, lo sigue siendo en la época actual; pero si bien se han conservado los matices primitivos esto no quiere decir que el concepto no se haya enriquecido. Si bien es cierto no existe un

consenso absoluto sobre el concepto de derechos humanos, basta decir que para el hombre del siglo XIII, los Derechos Humanos se entienden en tres aspectos: la vida, la libertad y la propiedad; para el hombre del siglo XX debe entenderse por tales aquellos derechos que se relacionan o bien que abarcan prerrogativas culturales, económicas, laborales, políticas y sociales.

Este concepto amplio quiere dar cuenta de la triple evolución generacional de los derechos humanos: 1) Los que se refieren a las garantías individuales, propios de la Revolución francesa: el recurso de amparo y habeas corpus; *verbi gratia*; 2) - Los derechos económicos y sociales; consagrados en el Constitucionalismo Social posterior a la Primera Guerra Mundial: es el caso de los Textos Constitucionales de Weimar y Querétaro; 3) - Los Derechos de Solidaridad, es decir, aquellos que exigen una obligación de hacer parte de la comunidad internacional.

Los puntos económicos, laborales y otros muy diversos que se contemplan en los derechos humanos coinciden lógicamente con los fines, funciones y atribuciones del Estado; materializados en relación de supra-subordinación.

Por lo tanto, el área de contacto entre gobernantes y gobernados se extiende a tal grado que las posibilidades de que se produzca la violación de los derechos fundamentales del individuo es altísima. Esto desencadena otro problema mucho más complejo que el reconocimiento de los derechos humanos: Establecer los medios apropiados y suficientes para salvaguardarlos y defenderlos.

Para concluir con este aspecto podemos decir que los Dere-

chos Humanos son los inherentes a la naturaleza humana sin los cuales no se puede vivir como ser humano y que el Estado está obligado a respetar, proteger y defender. Finalmente diremos que todos aquellos susceptibles de ser violados por una autoridad o cualquier otro agente social con el consentimiento expreso o tácito de una autoridad tal como: el derecho a ser libre, el derecho a elegir profesión y/o trabajo, el derecho de transitar libremente el derecho de asociarse y reunirse pacíficamente, el derecho de expresar libremente las ideas, el derecho de no ser molestado en bienes o posesiones, el derecho de tener acceso a la jurisdicción del Estado y a recibir un juicio justo etc., son los ejemplos de Derechos Humanos. Sin embargo, resulta evidente que el Derecho es un Instrumento indispensable para obtener la protección de dichos derechos, puesto que organiza y conduce los esfuerzos de gobernantes y gobernados para lograr uno de los fines esenciales de todo Estado Democrático, el que se paoya en el respeto y en la promoción de los derechos de la persona humana en sus dimensiones individual y social.

Por último señalaremos la definición que nos da GERHARD OSTREICH con respecto a los Derechos Humanos: Son aquellos que le corresponden a todo ser humano por naturaleza en forma inalienable e imprescriptible y que gracias a ellos se desarrolla la personalidad, la dignidad y el valor del ser humano.

b) LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS NACIONES UNIDAS.

- LA CARTA DE LA O.N.U.

La Carta de la Organización de las Naciones Unidas o carta de San Francisco, se rige desde el 24 de Octubre de 1945, y la cual tiene como objetivos:

- Preservar a la humanidad del flagelo de la guerra;
- Reafirmar la convicción de la humanidad en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana;
- Crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y demás fuentes del Derecho Internacional;
- Promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad;
- Unir las fuerzas para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales;
- Fomentar relaciones de amistad entre las naciones;
- Repetir el principio de la igualdad de derechos y el de la libre determinación de los pueblos;
- Fomentar la paz universal;
- Realizar la cooperación internacional en la solución de los problemas internacionales, de carácter económico, social y humanitario.

Sobre este último objetivo la Carta de la O.N.U., cabe aclarar que con respecto al respeto de los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, se hará sin distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.

El artículo 2o. señala. -Igualdad soberana de sus miembros-; cumplimiento de buena fé de las obligaciones internacionales -Solución pacífica de los conflictos o controversias internacionales- No utilización de la fuerza contra la integridad territorial y la independencia política de cualquier Estado.

El Derecho Internacional, a través de las Naciones Unidas, ha sido claro en señalar que los Derechos Humanos son Universales y que no se pueden dividir; por tanto los Estados miembros de las Naciones Unidas no pueden invocar el principio de no intervención cuando se trate de violaciones a los Derechos Humanos.

Por último diremos que en la Carta de la O.N.U., existen otras normas internacionales que protegen los derechos humanos, como lo es el artículo 55 el cual se refiere a la cooperación internacional económica y social y señala con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de igualdad de derechos y al de libre determinación de los pueblos, la organización promoverá: "El respeto Universal de los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión y a la efectividad de tales derechos y libertades". (1)

---

(1) DIAZ MULLER, Luis. Manual de Derechos Humanos. Ed. Colección Manuales Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1991.

- LA DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE 1948.

En relación con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, como primer antecedente tenemos que fue promulgada en Diciembre 10 de 1948 en París; dicha declaración complementa la Carta de la O.N.U. de 1945 y da cuerpo a la idea Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas. Esta declaración fue complementada posteriormente por: 1) El Pacto de Derechos Civiles y Políticos; 2) El Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 3) Convenciones Particulares de las Naciones Unidas.

De acuerdo con el artículo 1o. el cual dice: "Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros".(2)

A grosso modo señalaremos los cuatro objetivos que persigue esta declaración:

DERECHOS	a la vida,
INDIVIDUALES.	a la libertad,
	a la seguridad,
	a la igualdad ante la Ley,
	a un debido proceso y recurso efectivo.

(LEGALIDAD)

(2) Op. Cit. Pág. 15.



DERECHOS CIUDADANOS. Derecho a la vida privada,  
 Derecho a participar en el Gobierno,  
 Derecho de Asilo,  
 Derecho a las funciones públicas,  
 Derecho a una Nacionalidad,  
 Derecho a la propiedad.

DERECHO DE CONCIENCIA. Libertad de pensamiento, conciencia y religión,  
 Libertad de opinión y expresión,  
 Libertad de reunión y asociación,  
 Libertad de Circulación.

DERECHOS SOCIALES. Derecho a la seguridad social,  
 Derecho al trabajo,  
 Derecho al descanso,  
 Derecho a un nivel de vida adecuado,  
 Derecho a la educación.

Finalmente diremos que esta declaración establece: "Nada - en la presente declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiera derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamadas en esta declaración". (3)

(3) Op. Cit. Pág. 16.

- LOS PACTOS INTERNACIONALES DE 1966.

Son dos los Pactos Internacionales: 1) El Pacto de Derechos Civiles y Políticos y 2) El Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En ambos pactos se enfatiza el derecho a la libre determinación como puede constatarse en su artículo 1o. el cual a la letra dice: "Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación, en virtud de que este derecho establece libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural". (4) También hace hincapié mencionando en la Carta de la O.N.U. el derecho de autodeterminación de los pueblos.

1) EL PACTO DE DERECHOS CIVILES Y POLITICOS.  
(16 DE DICIEMBRE DE 1966).

Este pacto entró en vigor en 1978, y se refiere a los derechos civiles y políticos relacionados con la libertad, seguridad y la integridad física y moral de la persona humana, específicamente establece los siguientes derechos:

- Derecho a la libre determinación,
- Derecho a no ser sometido a tortura u otros tratos inhumanos o degradantes;
- Derecho al debido proceso;
- Igualdad ante la justicia;
- Inviolabilidad a la vida privada, familia, domicilio y correspondencia;
- Igualdad ante la ley; entre otros.

(4) Ibidem.

Cabe mencionar que dentro de este primer pacto existen dos órganos: El Comité de Derechos Humanos el cual se compone de 18 miembros y el protocolo facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

#### OBJETIVO Y FUNCIONES DEL COMITE DE DERECHOS HUMANOS.

Objetivos.- Estudiar los informes anuales de los Estados - miembros del pacto y conocer de las comunicaciones que un estado parte alegue que otro estado no cumple las obligaciones.

Funciones.- Podrá crear una Comisión Especial de Conciliación, cuando no hubiere acuerdo entre los estados parte.

#### PROTOCOLO FACULTATIVO DEL PACTO DE DERECHOS CIVILES Y POLITICOS

- Faculta al Comité de Derechos Humanos para recibir y considerar comunicaciones de individuos que aleguen ser víctimas - de una violación de derechos humanos;

- El Comité conocerá de la comunicación estricta, una vez que se hayan agotado los recursos internos;

- El Comité incluirá en su informe anual a la Secretaría - General de Naciones Unidas las actividades desarrolladas en virtud del protocolo.

#### 2) EL PACTO DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (1966).

Este pacto entró en vigor en 1978; y trata sobre los derechos económico-sociales que protegen al trabajador en sus relaciones laborales y sus condiciones de vida.

Los primeros derechos sociales aparecieron en las Constitu

ciones Políticas poco después de la Primera Guerra Mundial tales como la Constitución de México (Querétaro 5 de Febrero de 1917), la Constitución Española de 1931, la Constitución Soviética de 1936, sólo por mencionar algunas.

PREAMBULO DEL PACTO DE DERECHOS ECONOMICOS,  
SOCIALES Y CULTURALES. (1966)

"Reconociendo que, con arreglo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano, libre de temor y de miseria, a menos de que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos". (5) Para finalizar con los pactos internacionales de 1966 señalaremos algunos derechos sociales que contempla el Pacto de Derechos antes mencionado.

DERECHOS	Derecho de libre determinación de los pueblos,
SOCIALES.	derecho de trabajo,
	derecho al desarrollo económico, social y cultural,
	Seguridad e higiene,
	derecho de los pueblos de disponer libremente de los recursos naturales,
	derecho al goce de condiciones de trabajo equitativas,
	salario equitativo e igual por trabajo de igual valor,

(5) Op. Cit. Pág. 18.

condiciones de existencia dignas,  
derecho de sindicación,  
derecho de huelga,  
derecho de seguridad social,  
protección a la madre y trabajo de los hijos y adolescentes,  
nivel de vida adecuado, etc.

Como se pudo observar los Derechos Humanos y las Naciones Unidas son muy parecidas ya que las tres (Carta de la O.N.U., - La Declaración Universal de 1948 y Los Pactos de 1966) protegen siempre los Derechos Sociales, Individuales, Ciudadanos, etc.

c) LOS DERECHOS HUMANOS EN AMERICA LATINA.

- ORGANOS DE DERECHOS HUMANOS DE LA ORGANIZACION  
DE ESTADOS AMERICANOS, O.E.A.

1.- La Corte Interamericana de Derechos Humanos.

San José de Costa Rica, la cual fue establecida el 18 de Julio de 1978, fecha en que entró en vigencia la Convención Americana de Derechos Humanos; las características que encontramos dentro de esta Corte son:

- Status Jurídico: Institución Jurídica y autónoma;
- Tiene como sede: San José de Costa Rica;
- Se compone por siete jueces los cuales duran en su cargo seis años, pudiendo ser reelegidos por un período.

Por último podemos decir que la Corte Interamericana de Derechos Humanos posee una función consultiva y una función jurisdiccional.

2.- La Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Dicha Comisión tiene su sede en Washington; es un órgano principal de la O.E.A. y la cual tiene como función principal la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos; sirve como órgano consultivo de la O.E.A. y de la Convención Americana de los Derechos Humanos o Pacto de San José de 1969. Fue reformada por el protocolo de Reformas a la Carta de la O.E.A. o Protocolo de Buenos Aires; su estructura y funciones actuales están contenidas en la Carta de la O.E.A., así como en el Pacto de San José.

Alguna de las funciones de la Comisión según la Convención

Americana las marca o son señaladas en el artículo 34 de dicha Convención; los cuales son:

- Estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América:

- Formular recomendaciones a los gobiernos para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de las leyes internas;

- Preparar estudios e informes:

- Atender las consultas, que por medio de la Secretaría General de la O.E.A. le formulen los estados miembros en cuestiones relacionadas con los derechos humanos;

- Rendir un informe anual a la Asamblea General de la O.E.A.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos al recibir una petición o comunicación en la que se alegue una violación de cualquiera de los derechos que consagra, procederá en los siguientes términos:

Primeramente se reconoce la admisibilidad de la petición o comunicación y se solicitan informes al gobierno del Estado; posteriormente recibidas las informaciones o transcurrido un plazo fijado sin que sean recibidas, verificará si existen o subsisten los motivos de la petición o comunicación, se hará un examen del asunto con el apoyo de las partes interesadas y podrá pedir a los estados interesados cualquier información pertinente y recibirá si así lo solicita, las posiciones verbales o escritas que pre-

senten los interesados, asimismo la Comisión tratará de lograr una solución amistosa, del asunto o una conciliación, fundada en el respeto de los derechos humanos, en caso de una conciliación será comunicada a los Estados interesados y al Secretario General de la O.E.A.

Cabe aclarar que en casos graves y urgentes la Comisión podrá realizar una investigación previo consentimiento del Estado en cuyo territorio se alegue haberse cometido una violación y finalmente rendirá un informe final del caso a la Comisión.

#### RELACION ENTRE LA COMISION Y LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.

La Comisión puede someter un caso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los siguientes casos:

- Si un estado ha aceptado la jurisdicción de la Corte.
- Cuando se disponga que el caso sea referido a la Corte, - el Secretario Ejecutivo de la Comisión lo notificará inmediatamente a aquélla.
- Si un estado parte no ha aceptado la jurisdicción de la Corte; la Comisión podrá invitar al mismo Estado para que haga uso de la opción del artículo 61 de la Comisión Americana el cual dice: "Sólo los Estados partes y la Comisión a la decisión de la Corte".(6)

3.- Instituto Interamericano de Derechos Humanos.  
(San José Costa Rica).

El Instituto Interamericano de los Derechos Humanos es una

(6) Op. Cit. Pág. 37.



entidad Internacional autónoma de naturaleza académica, dedicada a la enseñanza, investigación y promoción de los Derechos Humanos en el Continente Americano, el cual tiene un enfoque interdisciplinario y global; funciona en virtud de un Convenio entre el Gobierno de Costa Rica y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es una entidad no gubernamental, ya que posee personalidad jurídica plena para los efectos de derechos costarricense y se le otorga inmunidad, exenciones y privilegios establecidos en el Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades de la O.E.A. del 15 de Mayo de 1949. En Enero de 1983, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos creó un Centro de Asesoría y Promoción Electoral al cual se le denomina CEPAL, como una forma o departamento especializado, dicho centro tiene como finalidades principales brindar a los gobiernos de toda América, asesoría técnica y electoral, y trabajar en la promoción del derecho y los procesos electorales democráticos, con un enfoque interdisciplinario, teniendo en cuenta los problemas del Continente Americano.

Dentro de los Órganos del Instituto Interamericano de Derechos Humanos tenemos: -El Consejo, -La Comisión Permanente, -La Dirección Ejecutiva y la Conferencia de carácter académico y consultivo.

El Instituto vincula sus funciones de enseñanza con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pudiendo colaborar incluso con la Comisión Internacional de Derechos Humanos. El curso anual del Instituto, iniciado en 1983, ha logrado un prestigio continental en el cual participan profesores y alumnos de todos los países del sistema, asimismo el Instituto ha realizado un -

conjunto de proyectos en el área de Derechos Humanos; el tema - de este trabajo y entre los principales encontramos: a) Proyecto sobre minorías técnicas, en coordinación con la Universidad de las Naciones Unidas y el Colegio de México; b) Proyecto sobre protección Constitucional de los Derechos Humanos.

#### CONVENCIONES INTERNACIONALES SOBRE DERECHOS HUMANOS.

Existen dos Convenciones Interamericanas sobre Derechos Humanos, la primera de ellas es la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura de 1986, esta Convención inicia dando una definición en el plano regional Americano definiéndola de la siguiente manera: "Es todo acto realizado internacionalmente por el cual someten a una persona a penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o cualquier otro fin, se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no cause dolor físico o angustia psíquica".

A continuación señalaremos los responsables del delito de tortura:

- Los empleados o funcionarios públicos, que actuando en ese carácter ordenen instigar, induzcan a su comisión lo cometan directamente o que pudiendo impedirlo, no lo haga;

- Las personas que a instigación de los funcionarios o empleados públicos a que se refiere el primer punto, ordenen, ins

tiguen o induzcan a su comisión, lo cometan directamente o sean cómplices;

- El hecho de haber actuado bajo órdenes superiores no exime de la responsabilidad penal correspondiente.

Sin embargo los Estados partes tomarán medidas para que en el adiestramiento de agentes de la policía y otros funcionarios públicos responsables de la custodia de las personas privadas - de su libertad provisional o definitivamente en los interrogatorios, detenciones o arrestos, se ponga especial énfasis en la - prohibición del empleo de torturas.

Aclarando que las declaraciones obtenidas por medio de la tortura no podrán ser admitidas como pruebas en un proceso, es decir, ninguna declaración que se compruebe haber sido obtenida mediante tortura podrá ser obtenida como medio de prueba en un proceso, salvo en el que se siga contra la persona o personas - acusadas de haberla obtenida mediante actos de tortura y únicamente como prueba de que por ese medio el acusado obtuvo tal declaración.

Asimismo diremos que en relación con la extradición los - Estados partes tomarán las providencias necesarias para conce--der la extradición de toda persona acusada de haber cometido el delito de tortura o condena por la comisión de ese delito, de - conformidad con sus respectivas legislaciones nacionales sobre extradición y sus obligaciones internacionales en esta materia.

Por último tenemos la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José, dicha Convención fue aprobada en - - 1969, pero entró en vigencia el 18 de Julio de 1978, reconocien

do como los principales derechos los siguientes: Derecho a la -  
vida; - Derecho a la integridad física; - Libertad personal; -  
- Garantías Judiciales; - Libertad de conciencia y religión.

## d) LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO.

## ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES EN MEXICO.

El camino que conduce por los grandes documentos que alimentan la historia constitucional de México respecto de los derechos humanos, se remonta a inicios del siglo XIX.

Tras la invasión de los ejércitos franceses en 1808, el Rey de España, Carlos IV, era obligado a abdicar el trono en favor de Napoleón. Este hecho incrementó en la colonia española americana el ánimo independentista que hasta entonces había sido sofocado por la metrópoli.

El 16 de Septiembre de 1810, Miguel Hidalgo y Costilla, convoca a los hombres del pueblo de Dolores a luchar por la independencia con el respaldo de un ejército carente de instrucción militar, pero basto en espíritu libertario, para el 6 de Diciembre de ese mismo año, Hidalgo promulga en Guadalajara en bando, del que destacan dos puntos para nuestro objeto de estudio:

1) La orden de dar libertad a todos los esclavos;

2) La prohibición de toda exacción por razón de ser indio o pertenecer a una determinada casta.

La vida de Hidalgo termina un año después, despojado de su investidura eclesiástica y fusilado en Chihuahua, junto con Allende y Aldama. Pero el movimiento Independentista continuaba, hombres como los Galeana, Guerrero y José María Morelos y Pavón encabezaban a la muerte del Cura de Dolores, el movimiento emancipador.

Morelos convoca a el Primer Congreso Nacional que se con--

centra en Chilpancingo el 14 de Diciembre de 1813, donde pronuncia a los conocidos Sentimientos de la Nación. Conforme a los principios dados por Morelos en Chilpancingo, el Congreso se reúnen en Apatzingan el 22 de Octubre de 1814 y emite el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana.

PRECEPTOS SOBRE DERECHOS HUMANOS EN LOS  
VEINTITRES PUNTOS DE MORELOS.

- 1.- La soberanía dimana inmediatamente del pueblo;
- 2.- La ley comprende a todos los individuos sin excepciones;
- 3.- Proscribe la esclavitud y la distinción por castas;
- 4.- Manda el respeto y la guarda de la casa y propiedades de cada individuo;
- 5.- Establece la prohibición de la tortura.

Además de los cinco elementos o preceptos arriba señalados, la Constitución de Apatzingan (ambos contrarios a la creencia religiosa, pues solo admite como viable a la católica); contiene otras prerrogativas relacionadas con los derechos fundamentales del hombre.

- CONSTITUCION DE APATZINGAN.

El primer documento político constitucional que descubrimos en el discurso de la historia de México independiente, o mejor dicho en la época de las luchas de emancipación, fue el que se formuló con el título de "DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA", México, Octubre 1814 que también se conoce con el nombre de CONSTITUCION DE APATZINGAN, por ser éste el lugar donde se expidió.

"La Constitución de Apatzingán reputa a los derechos del hombre o garantías individuales como elementos insuperables por el poder público, que siempre debía respetarlos en toda su integridad. No obstante la Constitución de Apatzingán contiene los derechos del hombre declarados en alguno de sus preceptos integrantes de un capítulo destinado a su consagración, no brinda, por el contrario, al individuo ningún medio jurídico de hacerlos respetar, evitando sus posibles violaciones o reparando las mismas en caso de que ya hubiesen ocurrido". (7)

A continuación mencionaremos algunos preceptos sobre derechos humanos: a) Derecho al sufragio, b) Sólo la Ley puede determinar los casos en los que una persona puede ser acusada, presa o detenida y decretar penas proporcionales al delito cometido, c) Cada ciudadano debe gozar de igualdad, seguridad, propiedad, d) Principio de legalidad, e) Todo ciudadano es inocente hasta que no se demuestre lo contrario; f) Garantía de audiencia; g) Derecho de petición; h) Libertad de todo ciudada-

(7) BURGOA, Ignacio. El Juicio de Amparo. Ed. Porrúa. Edición Décimosexta. México, 1981. Págs. 105-107.

no para dedicarse al comercio, industria o género de cultura; -  
i) Libertad de expresión.

Es conveniente dejar bien claro que la Constitución de Apatzingán nunca entró en vigor, sin embargo su importancia radica en ser el reflejo del "... pensamiento político constitucional que descubrimos en el decurso de la Historia de México - Independiente". (8)

Morelos es apresado en Tezmalaca y fusilado en San Cristóbal Ecatepec, el 22 de Diciembre de 1815; con esto, el movimiento emancipador perdió fuerza. A la muerte de Morelos se suceden una serie de acontecimientos históricos relevantes; en febrero de 1821 Guerrero e Iturbide pronuncian el Plan de Iguala; meses después, en Agosto se firma el Tratado de Córdoba; Iturbide se autoproclama emperador, es expulsado del país por considerársele traidor y al retornar es fusilado.

Tres meses después de la muerte de Iturbide, el 4 de Octubre de 1824 siendo Presidente Guadalupe Victoria, el Congreso Constituyente decretó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Este ordenamiento no contiene una parte dogmática dedicada a los derechos públicos subjetivos, su contenido es principalmente orgánico, sin embargo, podemos señalar algunos puntos de importancia para el tema.

1.- El Congreso oral está facultado para promover la ilustración asegurando los derechos de autor, proteger la libertad política de la imprenta y establecer una regla general de naturaleza;

(8) BURGEO, Ignacio. Las Garantías Individuales. México, 1988.- Págs. 105.



2.- El ejecutivo tiene atribuciones para cuidar que la justicia se administre pronta y cumplidamente por los órganos jurisdccionales federales, cuidando que las sentencias se ejecuten conforme a la ley; y prohibición general de privar a ninguno de su libertad, imponer pena alguna, molestar la propiedad o posesión de ningún particular, ni pedir la celebración de elecciones.

3.- Para la adminsitración de justicia, admite la pena de infamia, establece la fundamentación de toda orden de cateo, el principio de no declarar en contra de uno mismo y prohíbe la confiscación de los bienes, la retroactividad de la Ley, la tortura, la detención sin que medie prueba alguna o aquella basada en indicios, que exceda las 72 horas.

4.- Los Estados de la Federación están obligados a proteger la libertad de escribir, imprimir y publicar ideas políticas.

En Octubre de 1835 el Congreso General decretó catorce artículos contenidos en un documento llamado BASES CONSTITUCIONALES, en el cual da un giro de ciento ochenta grados, estableciendo la forma de Gobierno Centralista. En el artículo segundo de dicho documento condicionó la guarda de los derechos de todo individuo al respeto que cada uno de ellos tuviera de la religión católica y a las leyes del país, haciendo mención de los derechos de gentes e internacional como los adecuados para declarar cuáles serían los derechos de los extranjeros.

Para 1836 se sustituye la Constitución del veinticuatro por un nuevo texto fundamental centralista, conformado por las

siete leyes. Diremos que en la primera de ellas integrada por los quince artículos, se determinan los derechos y las obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República; resumiendo su contenido en:

1.- Para ser preso, se requiere mandamiento de juez competente, salvo los casos de flagrancia en que cualquier individuo puede aprehenderlo,

2.- Ningún individuo puede ser detenido más de tres días por autoridad distinta de la judicial, ni por ésta más de diez días sin dictar auto que justifique la prisión;

3.- El individuo debe ser juzgado por los tribunales establecidos en la Constitución sin admitir la retroactividad de la ley;

4.- Los derechos particulares del ciudadano pueden suspenderse durante la minoría de edad, por ser sirviente doméstico, por causa criminal, por no saber leer ni escribir, por pena infamante, por perder la calidad de mexicano, por ser deudor de los fondos públicos, por ser vago o por imposibilidad derivado del ser religioso;

5.- Todo mexicano debe profesar la religión católica.

Basta meditar respecto de los puntos cuatro y quinto antes citados, para percatarse que hasta el momento, las consideraciones referentes a la dignidad del hombre y la persona humana ni tiene el mismo sustento filosófico histórico que las declaraciones francesas y estadounidenses las cuales habían aportado sobre Derechos Humanos.

Cabe mencionar que en la segunda ley que crea el Supremo -

Poder Conservador al cual se le confieran facultades de vigilancia en la aplicación del texto constitucional. Al respecto comenta Ignacio Burgoa "... el control constitucional ejercido por el denominado Supremo Poder Conservador, no era como lo es el que ejercen los Tribunales de la Federación de índole jurisdiccional, sino meramente político". (9)

En 1842 se reúne el Congreso Extraordinario Constituyente mismo que formula dos proyectos de Constitución, que no llegaron a ser más que eso, meros proyectos. En el primero, del 26 de Agosto, se hablan con claridad en su sección segunda, de los derechos individuales, libertad personal, propiedad y seguridad. Por lo que se refiere al segundo del 3 de Noviembre, impregnado de espíritu iusnaturalista dedica su título tercero a las Garantías Individuales, consagrando que La Constitución reconoce en todos los hombres los derechos naturales de libertad, igualdad, seguridad y propiedad, otorgándole en consecuencia las garantías.

Es hasta 1855, cuando los liberales retoman el control y terminan con la dictadura de Santa Anna, todo esto culmina en el Plan de Ayutla. El 5 de Febrero de 1857, siendo Presidente de la República Ignacio Comonfort, se promulgó una nueva Constitución, este ordenamiento dedica en su título y sección primeras un apartado denominado de los Derechos del Hombre. De su primer artículo se refiere a una fundamentación iusnaturalista, puesto que indica que el pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y objeto de las instituciones socia

(9) Op. Cit. Pág. 111.

les. No obstante en ese mismo artículo ordena que la ley y las autoridades deben respetar y sostener las garantías que otorga.

Concluiremos diciendo que el hecho de que para la Constitución del cincuenta y siete, los derechos del hombre tienen una connotación bastante amplia, puesto que en ellos descansa la permanencia, legitimación y credibilidad de la estructura orgánica del país. Su estructura es en esencia igual al capítulo de garantías individuales de nuestra Carta Magna, exceptuando, desde luego los avances en materia de derechos sociales de los artículos 3o., 27o. y 123 frutos del movimiento de 1910; desde sus veintinueve artículos dedicados a los derechos del hombre se distinguen los siguientes:

- 1.- En principio la calidad del ser extranjero el cual podrá gozar de las garantías que se otorgan y no se hace pronunciamiento sobre la religión que deba practicarse en el país;
- 2.- Todo esclavo que pise territorio nacional se le reconoce como una persona libre y no puede ser extraditado;
- 3.- La enseñanza es libre;
- 4.- El hombre es libre de ejercer la profesión, industria o trabajo que le acomode;
- 5.- A todo trabajo corresponde una retribución;
- 6.- Consagra el derecho de petición ejercido por escrito de manera respetuosa y pacífica limitado en materia política a los ciudadanos de la república;
- 7.- No se reconoce en la República Mexicana, títulos de nobleza, ni prerrogativas, ni honores hereditarios, con lo cual se reafirma la igualdad de los individuos;

8.- Nadie puede ser preso por deudas de carácter puramente civil;

9.- Establece "una" serie de garantías de las que debe gozar todo acusado en un juicio criminal;

10.- La propiedad puede afectarse por expropiación fundada en causa de utilidad pública y previa indemnización;

11.- Las garantías que se consagran pueden suspenderse en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera que ponga en peligro o conflicto grave a la sociedad, - con excepción de las que aseguran la vida del hombre en forma general y por tiempo limitado.

- CONSTITUCION DE 1857.

La Constitución de 1857 destaca por ser el primer texto Constitucional que no sólo hace una declaración de derechos, - sino que se establece en sus "artículos 101 fracción I y 102 - los fundamentos de un medio para su protección: El Juicio de Am paro". (10)

El último instrumento del Constitucionalismo Mexicano es - la vigente Constitución de 1917. Para no incurrir en una serie - de hechos históricos que se relacionan con este ordenamiento, - en virtud de que por su número y trascendencia es imposible con tenerlos en este pequeño trabajo y dado que el mismo es enfoca- do al área de los Derechos Humanos, empezaremos diciendo: La - Constitución Mexicana de 1917 promulgada en Querétaro, es la - ofrenda jurídica que se ofrece a más de un millón de seres huma

(10) Op. Cit. Pág. 125.

nos que perdieron la vida en este movimiento revolucionario al que con tanta vehemencia invitaba FLORES MAGON.

- LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917 Y LAS GARANTIAS INDIVIDUALES.

La Constitución de 1917 no hace mención del reconocimiento de los derechos del hombre; el enfoque es iuspositivista puesto que en términos del artículo 10. los derechos individuales no son preexistentes a la constitución sino otorgados por ésta. El orden estructural conserva prácticamente la misma forma que tenía la Carta fundamental anterior, modificando el título "DERECHOS DEL HOMBRE" por el "DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES", incluyendo el título sexto dedicado al Trabajo y Previsión Social".

Cabe aclarar que la Constitución de 1917 fue producto de un movimiento social armado (La Revolución Mexicana) donde principalmente los campesinos amenazados y descontentos se rebelaron contra la situación de miseria en la que se encontraba y por el otro contra una dictadura que los había mantenido en una situación de desigualdad. Fue la Carta Magna de 1917 donde los oprimidos victoriosos habrían de imponer un nuevo sistema de vida de acuerdo a la dignidad humana, sustento de los Derechos del Hombre.

México inicia en la Constitución de 1917 lo que se conoce como Constitucionalismo Social, al contemplar a la par de los tradicionales derechos civiles y políticos a los Derechos Sociales enunciados en los artículos 30., 27 y 123. Estos últimos ampliaron la concepción teórica filosófica de los Derechos Humanos.

El artículo 30. fue el resultado del trabajo realizado en el Seno del Constituyente en Querétaro, por la Comisión encabezada por Francisco J. Múgica, son dos los puntos sobresalientes de este artículo:

1.- Laicidad en la impartición de la educación;

2.- Gratuidad de la enseñanza primaria que se imparta en los establecimientos oficiales.

El texto original formulado por Múgica fue modificado posteriormente el 13 de Diciembre de 1934, el 30 de Diciembre de 1946 y el 9 de Junio de 1980 adicionado con la fracción VIII referente a la "enseñanza libre", contempla a la educación primaria como obligatoria y a toda la educación impartida por el Estado como gratuita.

Por lo que respecta a los artículos 27 y 123 diremos que el primero de ellos vino a modificar el concepto tradicional del Derecho de Propiedad afirmando en los documentos franceses, ingleses y estadounidenses sobre derechos humanos. A la luz de este numeral el derecho de propiedad privada de tierras y aguas no es natural de cada individuo sino que es resultado de la voluntad de la nación a quien corresponde el derecho original y la cual ha determinado transmitir su dominio a los particulares.

Fundamentando en que los derechos de la sociedad son superiores a los derechos individuales y en respuesta a las aspiraciones campesinas, se reconocen tres tipos de derechos territoriales:

1) Propiedad privada plena

a.- Individual.

b.- Colectiva.

2.- Propiedad privada restringida de corporaciones de población dueñas de tierras y aguas poseídas en comunidad.

3.- Posesiones de hecho cualquiera que sea su motivo y condición.

Esta innovadora forma de concebir el derecho de propiedad está sustentado en el principio de que todo pueblo puede disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales.

En cuanto al artículo 123 el proyecto inicial de la Constitución hacía una referencia a los derechos de los trabajadores, por primera vez a nivel constitucional, se consagran los derechos de la clase trabajadora edificados en la base general de la justicia distributiva y sus principales fundamentos son:

- El derecho al trabajo;
- Los límites a la duración de la jornada de trabajo;
- Una regulación especial para las condiciones de trabajo desarrollado por mujeres y jóvenes;
- La protección a la maternidad;
- Que el salario debe ser suficiente para satisfacer las necesidades del trabajador y su familia (a trabajo - igual - salario igual).
- Que el trabajo debe desempeñarse en lugares seguros e higiénicos;
- Establecer el derecho de trabajadores y patrones para la defensa de sus intereses la huelga y el paro.

De forma sucinta se han mencionado los más relevantes avances en materia de derechos sociales de la Constitución de 1917. Ahora resta precisar si las llamadas Garantías Individua-



les satisfacen en nuestro marco jurídico, las exigencias y alcances de las prerrogativas contenidas universalmente, en los derechos humanos.

El primer obstáculo para responder de manera afirmativa al anterior planteamiento, se presenta en la limitación que la propia Constitución establece al enumerar únicamente en sus veintinueve artículos lo que son las Garantías Individuales. Conforme a esto, cualquier otro derecho contemplado a favor del individuo, en otra parte del texto constitucional, como sería el caso del artículo 123, quedaría excluido de este rubro, como ejemplo podríamos señalar en los derechos sociales inmersos en el artículo 123, o los derechos políticos del artículo 35 de la Constitución de la República sobre el derecho al voto y al ser votado en las elecciones; ambos fuera del capítulo de las Garantías Individuales y sin embargo considerados por los instrumentos internacionales, como derechos humanos.

En base a esto podemos decir que existe diferencias evidentes entre las garantías individuales y los derechos humanos.

LOS DERECHOS HUMANOS son enfocados exclusivamente a la persona humana, a la persona física dotada de personalidad jurídica, a entidades individual o colectivamente consideradas, pero nunca contemplan en su ámbito protector aficiones de derecho, como lo hacen las garantías individuales, que amplían su esfera de protección a las personas jurídicas colectivas. Esta es otra distinción que se puede establecer entre las garantías individuales y los derechos humanos, los sujetos titulares de las mismas.

Así pues, en base a esto podemos establecer una diferencia entre Derechos Humanos y Garantías Individuales diciendo:

**GARANTIAS INDIVIDUALES O CONSTITUCIONALES.**- Por su esencia, es más limitada. Es decir, actúa sólo dentro de un estado y su contenido, regula la conducta del individuo o grupo de individuos que pudieran afectar a instituciones jurídicas ya reconocidas. En este sentido se podría pensar que es limitativa. - La Garantía Constitucional es un instrumento legal que sirve para la protección de los Derechos Humanos en los ordenamientos de Derecho Positivo.

**DERECHOS HUMANOS.**- Son principios o ideas universalmente aceptadas y reconocidas. Para entenderlas no debemos encasillarnos dentro del territorio de un Estado, son algo que van más allá de las fronteras de cualquier país, independientemente de su posición económica o comercial de su forma de gobierno o de su manera de pensar.

Considerando que es de especial importancia precisar el alcance que para la teoría y la filosofía de los derechos humanos tiene el contenido del artículo 29 Constitucional, la suspensión de las garantías individuales conlleva la posibilidad de suspender los Derechos Humanos. El artículo 29 Constitucional establece tres casos en que es admisible la suspensión de garantías:

- Invasión;
- Perturbación grave de la paz pública;
- Cuando se ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

Cualquier garantía individual puede ser suspendida si re--  
 presenta un obstáculo para encarar "rápida y fácilmente la si--  
 tuación", según el texto constitucional actual. Aquí encontra--  
 mos diferencia con la Constitución de 1857 antes mencionada, la  
 cual no admitía la suspensión de ninguna garantía que asegurara  
 la vida del hombre. La concepción internacional de los Derechos  
 Humanos no es ajena a estos casos de excepción. No obstante se\_  
 ha considerado un poco en el sentido del texto de 1857; que - -  
 existen determinados derechos del hombre que aún en períodos -  
 críticos para una Nación deben de ser sostenidos, so pena de -  
 que se cometan actos de barbarie.

"Los derechos humanos que la comunidad internacional conside  
 ra no son completos dentro del derecho de suspensión que tie-  
 ne cada estado son los que se refiera a":(11)

- 1.- La vida.
- 2.- La prohibición de torturas;
- 3.- La proscripción de la esclavitud y sometimiento a ser-  
 vidumbre;
- 4.- El no encarcelamiento derivado de no poder cumplir una  
 obligación contractual;
- 5.- La no retroactividad de la ley en perjuicio del individuo;
- 6.- El reconocimiento de la personalidad jurídica del hom-  
 bre;
- 7.- La libertad de pensamiento, conciencia y religión.

---

(11) Artículo 40. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y  
 Políticos.

A pesar de lo anterior cabe preguntarse cuáles son las garantías individuales, que de cumplir alguno de los supuestos - del texto constitucional, serían suspendidas. No existe una - respuesta absoluta, por qué las variantes son tantas como pluralidad de casos llegaren a presentarse. Cada uno de ellos requerirá una adecuada jurídica distinta. Sin embargo, a pesar de lo que se diga, la suspensión de las garantías individuales por - desagradables que nos parezca su sola posibilidad, juega un papel trascendente en esa característica que debe tener el Estado de Derecho en momentos críticos y que en la mayoría de las circunstancias significará su preservación, la flexibilidad frente al poder.

#### - DERECHO DE ASILO.

Al adentrarnos en el estudio de los Derechos Humanos nos encontramos que su importancia no solamente se encuentra limitada a un territorio o a una nación en lo particular y como ya se había mencionado son inherentes al individuo por su misma naturaleza y que son reconocidos universalmente y creo que es por esto necesario el detenernos antes de terminar con este capítulo para analizar y mencionar al Derecho de Asilo.

Empezaremos definiéndolo como el hecho de dar refugio a un extranjero expuesto en su país, por razones ideológicas o de raza, a persecuciones, cárcel o muerte.

Existen dos modalidades sobre Derecho de Asilo. El primero de ellos es el ASILO TERRITORIAL, el cual se concede a un perseguido político que logra entrar al territorio del país asilante. Este derecho deriva del principio de que un país puede refu

giar en su territorio a las personas que considere perseguidos políticos, dentro de los puntos más importantes que trata la Convención sobre el asilo territorial tenemos: -Todo Estado tiene derecho en ejercicio de su soberanía, a admitir dentro de su territorio a las personas que juzgue conveniente sin que por el ejercicio de este derecho ningún Estado será obligado a entregar a otro Estado o a expulsar de su territorio a personas perseguidas por motivos o delitos públicos. -Ningún Estado tiene derecho a pedir a otro Estado que coarte a los asilados o refugiados políticos la libertad de reunión o asociación que la legislación interna de éste reconoce a todos los extranjeros dentro de su territorio, a menos que tales reuniones o asociaciones tengan por objeto promover el empleo de la fuerza o la violencia contra el gobierno del Estado solicitante.

ASILO DIPLOMATICO.- Es aquel que se otorga en aquellos lugares o locales que gozan de inviolabilidad, bajo las siguientes condiciones: -No se concede a personas acusadas o condenadas por delitos del orden común, sino solamente a aquellos perseguidos por razones políticas o sociales. Corresponde al Estado asilante la calificación de la naturaleza del delito o de los motivos de persecución.

"Dentro del Derecho de Asilo tenemos como legislación aplicable: (12)

- a) Convención Sobre Asilo de 1928, firmada en la Habana, - Cuba, el día 20 de Febrero de 1928.
- b) Convención Sobre Asilo Político, firmada en Montevideo,

(12) DIAZ MULER, Luis. Manual de Derechos Humanos. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Manuales 1991/3 Págs. 69 y 70.

el 26 de Diciembre de 1933.

- c) Convención Sobre Asilo Diplomático, firmada en la Ciudad de Caracas, Venezuela, 1954.
- d) Convención Sobre Asilo Territorial, Caracas Venezuela, del 28 de Marzo de 1954".

## C O M E N T A R I O

Los Derechos Humanos son en términos generales todos aquellos inherentes a la naturaleza humana y por tal motivo reconocidos tanto en Convenios como en Tratados Internacionales y que han sido objeto de estudio tanto en nuestro país como en muchos otros del mundo. En base a esto podemos decir que para el hombre del siglo XIII los Derechos Humanos eran o se entendían en tres aspectos: la vida, la libertad y la propiedad; en cambio - para el hombre del siglo XX son todos aquellos que abarcan prerrogativas culturales, económicas, laborales, sociales, etc., - es decir sin importar religión, sexo o raza. Sin embargo diremos que dentro de nuestra Carta Magna y no muy de acuerdo con ella que al hablar de las Garantías Individuales en sus primeros veintinueve artículos excluye cualquier otro derecho en favor del individuo como lo es por ejemplo: lo establecido en el artículo 123 el cual quedaría excluido de este rubro.

Otro punto importante que se toca en este primer capítulo es lo relativo a la diferencia que se establece entre Garantías Individuales consideradas como limitativas ya que sólo actúan dentro de un territorio (Estado) y regulan la conducta de un individuo o grupo de individuos y los Derechos Humanos tendrían un campo de acción más amplio ya que éstos se dan o son por nuestra naturaleza humana; para concluir con este primer comentario diremos que dentro de nuestra Carta Magna y en mi opinión muy personal al haber analizado este capítulo y arriba mencionarlo en lugar de llamar a estas Garantías Individuales las cuales son limitativas las llamaría Derechos del Hombre (Simple

mente Derechos Humanos) o Garantías del Hombre, las cuales tendrían una igualdad con los Derechos Humanos y en este caso no serían limitativas ni se excluiría ningún derecho que no estuviera contemplado en este rubro.



**CAPITULO SEGUNDO.**

**LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.**

- a) ¿QUE ES LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.
- b) MARCO JURIDICO.
- c) REGLAMENTO INTERNO.
- d) ATRIBUCION DE FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LA COMISION -  
NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS SEGUN LA LEY DE DICHO ORGA-  
NISMO.
- e) LOS DERECHOS HUMANOS Y LA COMISION.

## CAPITULO II

## LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

## a) ¿QUE ES LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS?

Tal y como lo señala el Decreto Presidencial, la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue creada el 6 de Junio de 1990, dicha Comisión es el órgano responsable de promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los Derechos Humanos.

En sus inicios y de acuerdo con lo establecido en el artículo 10. del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; podemos decir que se trataba de un órgano des--concentrado adscrito a la Secretaría de Gobernación responsable de vigilar el acatamiento a las normas que consagran los Derechos Humanos, cuya definición se encuentra contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como garantías individuales y sociales y en las convenciones y tratados internacionales suscritos por México.

Cabe aclarar que en México no es la primera vez que existe un órgano de esta naturaleza; ya que en nuestro país procedieron a este organismo La Ley de las Procuradurías de Pobres creada en 1847 y promovida en San Luis Potosí por Don Ponciano - - Arriga. En este siglo y a partir de la década de los setentas se crearon la Procuraduría Federal del Consumidor en 1975; en la Ciudad de Colima se fundó la Procuraduría de Vecinos de 1983 que se formalizó en la Ley Orgánica Municipal de Colima de 1984; en la U.N.A.M. se estableció la defensoría de los Derechos Uni-

versitarios en Mayo de 1985; en Oaxaca la Procuraduría para la Defensa del Indígena se fundó en Septiembre de 1986; en Guerrero la Procuraduría Social de las Montañas se creó en Abril de 1987; en Aguascalientes la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado. Nació en Agosto de 1988, en Querétaro se configuró la Defensoría de los Derechos del Vecino el 22 de Diciembre de 1988, el Departamento del Distrito Federal estableció la Procuraduría Social el 25 de Enero de 1989, se creó la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación el 13 de Febrero de 1989, y finalmente en Morelos se estableció la Comisión de Derechos Humanos en Abril de 1989. "En general podemos decir que las Procuradurías anteriormente señaladas y en específico la Procuraduría de los Pobres de 1847 tenía como objetivo defenderlos (a los Pobres, en sí a todo ser humano) de las injusticias, atropellamientos y excesos que entre ellos se cometían, y se siguen cometiendo, ya sea por parte de algunas autoridades o por algunos agentes públicos, pero principalmente buscaba mejorar la miserable condición de vida de nuestro pueblo, atender la modificación de sus costumbres y promover todo cuanto favoreciera a su ilustración y mejora". (13) Como se puede observar la Comisión Nacional de Derechos Humanos no es el primer órgano que existe en nuestro país; ya que tanto aquí como en diversos Estados de la República Mexicana se crearon organismos de esta naturaleza; siempre en torno a la protección de los derechos humanos.

(13) Conferencia Dictada el 18 de Mayo de 1989 por el Licenciado Juventino Castro. (Artículo 102 apartado B de la Constitución de Los Estados Unidos Mexicanos).

Asimismo podemos decir, que el objetivo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es instrumentar los mecanismos necesarios de prevención, atención y coordinación que garanticen la salvaguarda de los derechos humanos de los mexicanos, de los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional y de los nacionales en el extranjero; esto último en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En cuanto a las atribuciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en términos generales diremos que es la de proponer la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos, elaborar y ejercitar los programas de atención y seguimiento a los reclamos sociales sobre derechos humanos, formular programas y proponer acciones que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional, de los tratados, convenios y acuerdos internacionales signados por nuestro país - entre muchas otras y las cuales veremos en el punto siguiente - referente al Reglamento Interno de dicho organismo. Por lo que respecta a la estructura diremos que la Comisión Nacional de Derechos Humanos está a cargo de un Presidente que es nombrado - por el Titular del Poder Ejecutivo Federal (Presidente de la República) y para el mejor desempeño de sus funciones o responsabilidades la Comisión contará con un Consejo, el cual estará integrado por personalidades que gozan de reconocimiento o reconocido prestigio en la sociedad y son invitados a tal efecto por el Ejecutivo Federal, por conducto del Presidente de la Comisión. También forman parte del Consejo los servidores públicos que determine el propio ejecutivo. El cargo de los miembros del

Consejo es Honorario y está facultado para establecer las políticas y lineamientos generales de acción de la propia Comisión en materia de Derechos Humanos en el país, de los Nacionales - que residan en el extranjero, así como los extranjeros en México.

Por último diremos que el Consejo se apoya de un Secretario Técnico designado por el Presidente de la República y el Visitador es nombrado por el Presidente de la Comisión.

Actualmente y de acuerdo con lo establecido por el artículo 4o. Transitorio de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que a la letra dice: "Los recursos humanos, materiales y presupuestales con que cuenta actualmente la Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación pasará 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. En base a esto podemos decir que no existe contradicción alguna entre el Reglamento Interno y la Ley de la C.N.D.H., sino al contrario; ya que con la adición del artículo 4o. Transitorio de la Ley la Comisión adquiere personalidad jurídica y patrimonio propio así como mayor - - autonomía y por lo tanto deja de depender de la Secretaría de - - Gobernación y de esta manera tiene mayores facultades para conocer de violaciones a los Derechos Humanos; considerándolo como un avance importante no sólo para su marco jurídico sino para - nuestro país.

Asimismo considero importante señalar algunas de las dife-

rencias existentes entre un Órgano desconcentrado y un Órgano descentralizado.

Por ejemplo:

REGLAMENTO INTERNO (en su artículo 1o. señalaba: La Comisión Nacional de Derechos Humanos es el Órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

LEY DE LA C.N.D.H. (en su artículo 2o. señala): La Comisión Nacional de Derechos Humanos en un organismo descentralizado.

#### DESCONCENTRADO

- Órgano interior subordinado a una Secretaría, Departamento de Estado o Presidencia,
- Puede contar o no con patrimonio y personalidad jurídica propia.
- Posee facultades limitadas.

#### DESCENTRALIZADO

- Órgano que depende indirectamente del Ejecutivo Federal.
- Tiene personalidad jurídica propia.
- Siempre tiene patrimonio propio y posee facultades más autónomas.

b). MARCO JURIDICO.

Para analizar el marco jurídico de la Comisión Nacional de Derechos Humanos lo dividiremos en dos apartados: el primero de ellos lo ocuparemos en hablar del Decreto de Creación y Reglamento Interno de dicho Órgano y otro donde se estudiará el Artículo 102 apartado B de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

1.- EL DECRETO DE CREACION Y REGLAMENTO INTERNO.

Fundamentado en la fracción I del artículo 89 de la Constitución General de la República y de los numerales 17 y 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 5 de Junio de 1990 era anunciado en Palacio Nacional, el Decreto que crea a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, bajo la directriz de "modernización" del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

El mencionado texto consta de un considerando, ocho artículos permanentes y cuatro artículos transitorios. En el considerando se establece que el orden y la estabilidad del Estado Mexicano descansa en la salvaguarda a las Garantías Individuales y en el cumplimiento del principio de legalidad. Sobre los Derechos Humanos se admite que son abarcados por completo en el capítulo de Garantías Individuales, por lo que se invoca a las garantías sociales, pretendiendo dar la idea de que en ambas se satisfacen las prerrogativas fundamentales. No obstante hemos visto que los derechos humanos rebasan los límites fijados por el título y capítulo primeros de nuestra Constitución Federal y no sólo los derechos sociales están excluidos de ese apartado -

sino también los derechos políticos. En ninguna parte del texto del considerando se hace alusión a la figura del Ombudsman o se deduce, algún pronunciamiento que indirectamente denotará que - el Ejecutivo se inspira en la Institución Sueca para crear a la citada Comisión, esto es importante de señalar porque en varias oportunidades del Presidente de la C.N.D.H. ha atribuido al Pre sidente de la República la inclusión de la Institución Sueca en el sistema jurídico mexicano, presupuesto totalmente falso, por que como ya se mencionó anteriormente, el Estado de Colima ya - había adoptado la figura.

Según el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la administración pública federal es - centralizada y paraestatal, la administración paraestatal está integrada por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, la banca de Desarrollo y los fideicomisos públicos; por su parte, la administración pública centralizada se compone por las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos (D.D.F.)

Dentro de la administración centralizada, corresponde a - las Secretarías de Gobernación "vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del - país, específicamente en lo que se refiere a las Garantías Individuales". (14)

Hasta antes de la aparición de la Comisión Nacional, la Secretaría de Gobernación ejecutaba su atribución de supervisión y vigilancia, por conducto de la DIRECCION GENERAL DE DERECHOS

(14) Artículo 27 Fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.



HUMANOS. Sin embargo la actividad de la mencionada dirección no satisfizo los requerimientos de salvaguarda y cabal respeto de los derechos fundamentales que la población mexicana demandaba. Ahora bien, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, previene en su artículo diecisiete que para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado pueden contar con órganos administrativos desconcentrados.

En este sentido, el Decreto de Creación publicado el día 6 de Junio de 1990, en el Diario Oficial de la Federación, establece que la Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación (antes de la creación de la Ley artículo 4o. Transitorio).

Al ser un órgano desconcentrado, la C.N.D.H. se localizaba en el ámbito de la administración centralizada puesto que estaba subordinada a la Secretaría de Gobernación, es decir, tiene una dependencia jerárquica.

DELGADILLO(15) concluye: "después del estudio jurídico de los órganos desconcentrados señala cuatro características fundamentales":

- 1) Forma parte de la administración centralizada;
- 2) Se crean por disposición del Jefe del Ejecutivo;
- 3) No tiene personalidad jurídica ni patrimonio;
- 4) Se crean con cierta libertad técnica y administrativa.

Conforme a lo anterior el órgano en estudio queda concluido en el siguiente orden jerárquico:

(15) DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Ed. Limusa, México, 1986. Págs. 89-91.

PODER EJECUTIVO FEDERAL  
SECRETARIA DE GOBERNACION  
COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

Más adelante comentaremos hasta qué punto se desvirtúa la naturaleza jurídica de un Ombudsman, si comparamos sus características esenciales con aquellas que reúne un órgano descentralizado como la C.N.D.H. creada por Decreto del Ejecutivo Federal.

El 10. de Agosto de 1990 era publicado en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Dicho reglamento tampoco hace referencia a la Institución Ombudsman, pero con mayor claridad específicamente las atribuciones del Presidente de la Comisión, misma que reúne varias características que se asemejan en cuanto al funcionamiento del Justitie ombudasman de Suecia.

Atendiendo al contenido normativo del Decreto de creación y del reglamento interno, que constituye el primer apartado del marco jurídico en estudio, tenemos que la organización de la Comisión Nacional se encuentra integrado de la forma siguiente:

COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.  
PRESIDENTE  
CONSEJO  
SECRETARIO TECNICO DEL CONSEJO  
SECRETARIO EJECUTIVO  
VISITADOR.

c) REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. (1o. DE AGOSTO DE 1990).

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos - Secretaría de Gobernación.

El Consejo de la C.N.D.H. en atención a lo dispuesto por los artículos 1o., 2o., 3o. y 6o. del Decreto expedido por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de Junio de 1990, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de Junio del mismo año, y "considerando" que la Comisión Nacional de Derechos Humanos es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación (antes de la creación de la Ley) que tenía a su cargo la responsabilidad de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos y por tanto también es un órgano de la sociedad y defensor de ésta. Que con ese propósito la Comisión debe instrumentar los mecanismos necesarios de prevención, atención y coordinación que garanticen los derechos humanos, lo cual requiere de una estructura orgánica y funcional ágil y conveniente. Que el Consejo es el cuerpo colegiado de examen y opinión facultado para proponer las directrices y lineamientos que se estimen pertinentes para la adecuada prevención y tutela de los derechos humanos por parte de la Comisión.

Para hacer efectivas las facultades que se han otorgado a la Comisión en el Decreto Presidencial para hacer del conocimiento público la forma y términos en que han de ejercerse, así como para hacer accesibles a todo interesado sus servicios, resulta indispensable contar con un instrumento normativo de ca--

rácter reglamentario que precise sus atribuciones, desenvuelva su estructura y la competencia específica de cada uno de sus órganos, realizar investigaciones, elaborar dictámenes, así como formular recomendaciones a las autoridades y funcionarios involucrados en casos de violación de derechos humanos; y que establezca reglas para el informe que el Presidente de la Comisión debe rendir semestralmente al titular del Poder Ejecutivo Federal, elaboró y sancionó el siguiente:

REGLAMENTO INTERNO DE LA C.N.D.H.

TITULO PRIMERO. Definiciones, Fines y Atribuciones de la Comisión.

TITULO SEGUNDO. De los órganos de la Comisión.

TITULO TERCERO. De las atribuciones de los órganos de la Comisión.

Capítulo I. Del Presidente de la Comisión.

Capítulo II. Del Consejo.

Capítulo III. Del Secretario Técnico.

Capítulo IV. Del Secretario Ejecutivo.

Capítulo V. Del Visitador.

TITULO CUARTO. De las Direcciones Generales.

Capítulo I. De las distintas Direcciones Generales.

Capítulo II. De las Direcciones Generales de Administración.

Capítulo III. De la Dirección General de Comunicación.

Capítulo IV. De la Dirección General de Divulgación y Capacitación.

Capítulo V. De la Dirección General de Asuntos Internacionales, estudios, proyectos y Documenta--

ción.

Capítulo VI. De la Dirección General de Procedimientos,  
Dictámenes y Resoluciones.

TITULO QUINTO.-Del Procedimiento de Denuncia e Investiga-  
ción.

Capítulo I. De la Competencia y Legislación.

Capítulo II. Del Procedimiento.

Capítulo III. De las Recomendaciones y Dictámenes.

TITULO SEXTO.- De las recomendaciones e informes de la Co-  
misión.

#### ARTICULOS TRANSITORIOS.

Como ya se indicó anteriormente la organización de la Comi-  
sión Nacional se encuentra integrada por el Presidente, el Conse-  
jo, Secretario Técnico del Consejo, Secretario Ejecutivo y Vi-  
sitador, empezaremos hablando de manera general de los órganos  
de la Comisión e iniciaremos con el Consejo, ya que posterior-  
mente hablaremos de la atribución de facultades del Presidente.

EL CONSEJO.- Este está "integrado por diez miembros con ca-  
rácter honorífico, el Presidente y el Secretario Técnico, facul-  
tado para establecer las políticas y lineamientos generales de  
actuación de la propia Comisión en materia de Derechos Humanos  
en el país, de los nacionales que residan en el exterior así -  
como de los extranjeros en México". (16)

Diremos también que el Consejo se reúne mensualmente en se-  
siones ordinarias y puede hacerlo de forma extraordinaria a pe-  
tición del Presidente de la Comisión o por solicitud fundada de

(16) Artículo 9o. del Reglamento Interno.

tres de sus miembros. Sus decisiones se adoptan por mayoría de miembros presentes y todos los miembros tienen voz y voto. Este Órgano colegiado es el encargado de aprobar la reglamentación interna de la Comisión y sancionar los informes que el Presidente de la Comisión rinde semestralmente ante el Ejecutivo Federal. Por último diremos que los integrantes del consejo son designados por el Presidente de la República, duran 3 años en su cargo y pueden ser reelegidos para otro período.

EL SECRETARIO TECNICO DEL CONSEJO.- El Titular de la Secretaría Técnica se encarga de la difusión pública de todo lo relativo a los derechos humanos, por medio de los medios de comunicación masiva. También prepara las asambleas del Consejo, su consecuente orden del día y elabora el acta de sesión, conforme a las instrucciones recibidas del Presidente de la Comisión.

EL SECRETARIO EJECUTIVO.- Este será designado por el Presidente de la misma y principalmente funge como Coordinador de la política general de la Comisión respecto de los organismos gubernamentales y no gubernamentales nacionales o internacionales de derechos humanos. Es el encargado de preparar las modificaciones legislativas que la Comisión considera adecuadas para la protección, se dice para la perfección del ordenamiento jurídico mexicano, turnando las propuestas al Órgano competente. Por otra parte da cumplimiento a los acuerdos emanados del Consejo o del Presidente de la Comisión y se encarga del acuerdo cultural y documental de la C.N.D.H.

EL VISITADOR.- Dependerá directamente del Presidente de la Comisión y será nombrado por él; se encarga de recibir las que-

jas de aquellos individuos que reclamen la violación de derechos humanos, les de seguimiento y puede iniciar la investigación correspondiente, incluso de oficio.

Además de dar curso a los agraviados presentados mediante el procedimiento establecido, la recepción de pruebas e investigación, el Visitador y de allí su nombre, realiza las visitas que considere oportunas para el esclarecimiento de los hechos.

Finalmente si se corrobora la existencia del acto violado de los derechos humanos, el visitador elabora el "Proyecto de Recomendación" que sancionará el Presidente de la C.N.D.H. y en su caso se enviará a las "autoridades competentes".

El Reglamento Interno de la Comisión contempla a su vez la creación de seis Direcciones Generales las cuales son dependientes del Presidente de la C.N.D.H. y las cuales solo serán mencionadas.

"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 Titular del órgano al cual se encuentren directamente adscritos, previo acuerdo con el Presidente". (17)

Por lo que respecta al procedimiento de tramitación de quejas, el Reglamento Interno indica las siguientes particularidades:

- a) La incoación del procedimiento es a petición de parte o de oficio;
- b) No existe el principio de agravio directo y personal, -

---

(17) Artículo 14 del Reglamento Interno.

cualquiera que tenga conocimiento de la violación de los derechos humanos puede interponer su queja;

c) Todos los trámites son gratuitos, es un procedimiento - antiburocrático, sin formalismos y con "reserva" de los nombres de aquellos que aporten datos a la investigación;

d) La queja debe ser formulada por escrito y estar debidamente firmada.

e) Si la queja es admitida se solicita a la autoridad responsable un informe sobre el acto reclamado, en términos del artículo 5o. fracción IV del Decreto de Creación y el artículo 25 de su Reglamento Interno, la Comisión puede requerir informes o documentación a todos los servidores públicos localizados en los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal);

f) Si no es enviado el informe solicitado se puede fincar responsabilidad a la responsable;

g) Rendido el informe se pasa a un período denominado probatorio, el cual es variable según la gravedad del caso que es determinado por el visitador, siendo admisible todo tipo de pruebas menos aquellas contrarias al Derecho o a la Moral.

h) Y una vez agotado el período probatorio, el visitador redacta su proyecto de recomendación incluyendo todos los datos obtenidos hasta ese momento, y de ser aprobada por el Presidente de la Comisión, se da a conocer su contenido a la responsable.

## 2.- Artículo 102. Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo que respecta a la segunda parte en que se ha dividido el análisis del marco jurídico que rodea a la C.N.D.H. habla



remos del artículo 102 apartado B Constitucional en donde el 28 de Enero de 1992 se hace la adición del número 102 apartado B; según esta adición hecha por el Ejecutivo Federal el cual sólo contaba con el apartado "A" que contiene en su texto original - lo referente a: La Ley Organizará el Ministerio Público de la Federación y el "B" el cual se ocupará de los organismos de Derechos Humanos.

A continuación veamos el contenido del artículo 102 apartado "B" Constitucional, dice:

DECRETO QUE ADICIONA EL ARTICULO 102 DE LA  
CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Artículo 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 con un apartado "B" para quedar como sigue:

ARTICULO 102.- "A" La ley organizará el Ministerio Público de la Federación... (texto existente).

"B" (texto que se adicionó) 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 administrativas provenientes de cualquier autoridad o servidor público con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que viole estos derechos.- Formularán recomendaciones públicas autónomas, no obligatorias para 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.

En términos del texto señalado podemos establecer dos tipos de "Ombudsman Mexicano": el Federal y el Estatal. El Federal se regirá por la Ley Orgánica que en su oportunidad expida el Congreso de la Unión y el titular será designado por el Presidente de la República.

Verbigracia.

	Comisión Nacional de Derechos Humanos.
Ombudsman Federal	Titular designado por el Ejecutivo. Executive Ombudsman.
Ombudsman Estatal	Comisión, Procuraduría o Defensoría de Derechos Humanos. Titular designado por el Ejecutivo o por la Cámara de Diputados. Executive Ombudsman o Parliamentary Ombudsman,

Para concluir tanto con el marco jurídico como con el Reglamento Interno, diremos que en relación con esta último el artículo 102 establece tres áreas exclusivas de la competencia de los Ombudsman federal y estatal.

- a) Asuntos Electorales.
- b) Asuntos Laborales
- c) Asuntos Jurisdiccionales.

Asuntos Electorales.- A este respecto podemos decir que un

Ombudsman debe mantenerse al margen del debate político para no afectar su autoridad y su necesaria imparcialidad y en cuanto a la Comisión de Derechos Humanos excluye la salvaguarda de los derechos políticos.

Asuntos Laborales.- La exclusión de la materia laboral de la competencia de la Comisión obedece a que los conflictos derivados de las relaciones de trabajo no presentan una relación de supra-subordinación, es decir, no intervienen la autoridad con su facultad de imperio. Aquellas relaciones de trabajo donde el Estado sea parte, éste actúa como un particular más. Aclarando, sólo participará en los conflictos individuales o colectivos - que no se encuentren sometidos a la jurisdicción de los tribunales laborales y que implique una violación de garantías individuales o sociales cometidas por una autoridad o funcionario administrativo.

Asuntos Jurisdiccionales.- Sólo podemos decir que no puede supervisar la actividad del Poder Judicial Federal, sin embargo esto no excluye a los diferentes Tribunales Judiciales de los Estados, criterio que aún antes de la modificación Constitucional ha sostenido la C.N.D.H. Si bien es cierto que la C.N.D.H. en el ámbito judicial no puede conocer la situación de fondo, sí puede emitir recomendaciones en cuestiones de forma cuando el juzgador exceda los lineamientos legales establecidos.

d) ATRIBUCION DE FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS SEGUN LA LEY DE LA C.N.D.H.

Estudiaremos ahora la atribución de facultades del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos según la Ley de dicho Órgano y empezaremos señalando su estructura.

LEY DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

TITULO PRIMERO. Disposiciones Generales.

TITULO SEGUNDO. Integración y Facultades de la C.N.D.H.

Capítulo I. De la Integración y facultades de la Comisión Nacional.

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.

TITULO TERCERO. Del Procedimiento ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Capítulo I. Disposiciones Generales.

Capítulo II. De los acuerdos y recomendaciones autónomos.

Capítulo III. De las notificaciones y los informes.

Capítulo IV. De las inconformidades.

TITULO CUARTO. De las Autoridades y los Servidores Públicos.

Capítulo I. Obligaciones y colaboración.

Capítulo II. De la responsabilidad de las Autoridades y los Servidores Públicos.

TITULO QUINTO. Del Régimen Laboral.

TITULO SEXTO. Del Patrimonio y del Presupuesto de la Comisión Nacional.

#### ARTICULOS TRANSITORIOS.

Como se puede observar la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es muy amplia, sin embargo, sólo nos ocuparemos de estudiar la atribución de Facultades del Presidente de dicho Órgano, así como las atribuciones y la competencia de la propia Comisión.

La autoridad ejecutiva de la C.N.D.H. está encomendada a un Servidor Público que es designado por el Ejecutivo Federal, el cual es denominado "Presidente de la C.N.D.H." Este Órgano de la Comisión es responsable de instrumentar, ejecutar y vigilar la aplicación de los lineamientos generales establecidos por el Consejo y las Normas Nacionales e Internacionales sobre los Derechos Humanos.

El Capítulo Tercero de dicha ley en su artículo noveno menciona los requisitos que deberá reunir para su designación el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Artículo 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 sí se tratara de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo de cualquier que haya sido la pena.

Asimismo y como ya se mencionó anteriormente, el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos será nombrado por el Presidente de la República (Ejecutivo Federal) 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. Durará en sus funciones cuatro años y podrá ser designado exclusivamente para un segundo período.

Como se indicó anteriormente cuando se analizó el Reglamento Interno de dicha Comisión se mencionaron de manera general alguna de las funciones de los órganos de la Comisión (Visitadores, Secretaría Ejecutiva), las cuales es necesario aclarar 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.

El Presidente designa al Secretario Ejecutivo y al Visitador de la Comisión y a su vez propone ante el Ejecutivo de la Nación al candidato a ocupar el puesto del Secretario Técnico.- La Intervención del Presidente en el procedimiento seguido tras

el conocimiento de un acto voluntario de los derechos humanos, - se manifiesta en tres puntos:

1) Al solicitar los informes correspondientes de las responsables, incluso de manera personal;

2) Al emitir su resolución, ya sea una recomendación o un documento de no responsabilidad:

3) Al informar al Presidente de la República y al público en general sobre la labor de la Comisión.

El informe que debe rendir el Presidente de la Comisión - ante el Ejecutivo Federal es semestral, en él se detallan el número y tipo de quejas presentadas, las responsables, la cooperación brindada y el acatamiento o no de sus recomendaciones. También puede incluir las sugerencias dirigidas al perfeccionamiento de la administración pública y cabal respeto de los derechos humanos. Es preciso aclarar que la Ley de la C.N.D.H. en sus artículos 13 y 14 dicen:

Artículo 13.- El Presidente de la C.N.D.H. 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 los actos que realicen, en ejercicio de las funciones propias de sus cargos que les asigna esta ley.

Artículo 14.- El Presidente de la C.N.D.H. 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 interina-

mente por el primer Visitador General, en tanto no se designe - nuevo presidente de la C.N.

Observamos que el Reglamento Interno en relación con la - Ley de la Institución es omiso en lo concerniente a las calidades subjetivas que debe reunir el Titular de la Comisión.

Las facultades del Presidente de la Comisión Nacional de - Derechos Humanos está contenida de manera enunciativa mas no - limitativa en el numeral 15 de la Ley de dicho Órgano.

Artículo 15.- El Presidente de la Comisión Nacional de De-  
rechos Humanos tendrá las siguientes facultades:

I.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacio-  
nal;

II.- Formular los lineamientos generales a los que se suje  
tarán 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 convenien-  
tes para el mejor desempeño de las funciones de la Comisión;

IV.- Distribuir y delegar funciones a los Visitadores Gene  
rales 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 acuerdos, bases de coordinación y convenios  
de colaboración con autoridades y organismos de defensa de los  
derechos humanos, así como con instituciones académicas y aso--  
ciaciones 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 proyecto 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 se han mencionado, la atribución de facultades del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como anteriormente se han señalado tanto a los órganos que integran ésta como sus funciones, considero que es importante ya que se está hablando de la ley hacer mención de manera general de las atribuciones y de los asuntos en los cuales la Comisión Nacional no podrá conocer.

Como ya se mencionó la C.N.D.H. 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 que tiene aplicación en todo el territorio nacional en materia de Derechos Humanos, respecto de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el país; sin embargo existen sus limitaciones las cuales se analizarán más adelante.

El artículo 60. del Título Segundo del Capítulo Primero menciona las atribuciones de dicha comisión:

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 atribuciones que legalmente les corresponda en relación con dichos ilícitos, particularmente 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 General de la República:

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 apartado B del artículo 102 de la Constitución General de la República;

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 éstas 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, promueva los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la comisión redunden en una mejor protección de los Derechos Humanos;

IX.- Proponer 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 autoridades o 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.- Los demás que le otorgue la presente ley y otros orde

namientos legales.

A continuación hablaremos de los asuntos de los cuales la C.N.D.H. no podrá conocer; según el artículo 7o. de la Ley de dicha Institución y nos menciona cuatro puntos:

- 1.- Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales;
- 2.- Resoluciones de carácter jurisdiccional;
- 3.- Conflictos de carácter laboral;
- 4.- Consultas formuladas por autoridades particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

Sin embargo, cabe aclarar que sólo podrán admitirse o congresarse 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 de Derechos Humanos por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo, como ya se dijo anteriormente.

Aclarando que esto es conforme a la ley de dicho Órgano, y en cuanto al Reglamento Interno sólo podemos decir que la C. N. D. H. tiene un marco jurídico preciso, mismo que no se puede infringir y que principalmente se define en el Decreto Presidencial que la creó. Considero que es importante tomar en cuenta - relacionándola un poco con lo que dice el Reglamento en cuanto a la competencia de ésta señalada en su artículo tercero, así como los casos en los cuales no tiene competencia para intervenir y que se definen en su propio artículo cuarto en su frac-

ción III textualmente excluye a la Comisión:

"III. En la calificación de las elecciones, función que corresponde a los órganos jurisdiccionales o a los Congresos Locales y Federal, si podrá intervenir - en caso de violación a las garantías individuales establecidas en la Constitución que se cometan durante los procesos comiciales".(18)

Aclarando la intervención a que se refiere el párrafo anterior, deberá darse antes de que los organismos competentes emitan su resolución definitiva.

La Comisión Nacional de acuerdo con dicho artículo se ha declarado incompetente en todos los asuntos que se han planteado, referentes a la calificación de elecciones, sin embargo ha conocido de casos de violación de garantías individuales señaladas en nuestra Constitución y que se han cometido durante o después de las elecciones.

Concluyendo, el Reglamento Interno de la C.N.D.H. publicado como se dijo inicialmente el 10. de Agosto de 1990, en el Diario Oficial de la Federación; esta Institución no tiene competencia para intervenir en la calificación de elecciones, sin embargo existe una excepción "en caso de violación a las garantías individuales establecidas en la Constitución que se cometen durante los procesos comiciales".

El sistema jurídico mexicano contempla ya los mecanismos y procesos adecuados para las diferentes etapas de un proceso -

(18) Artículo 40. Fracción III del Reglamento Interno de la C.N.D.H.

electoral, incluyendo la calificación de las elecciones, por lo que la intervención de la C.N.D.H. o de cualquier otra instancia ajena a estos procesos, lejos de beneficiar a la sociedad, llevaría a la falta de seguridad jurídica alterando con ello el orden jurídico y la paz pública.

e) LOS DERECHOS HUMANOS Y LA COMISION.

Cualquiera que con un poco de lógica escuche el nombre de la Comisión Nacional de Derechos Humanos debe suponer que esta entidad se encarga de la salvaguardia de los Derechos Humanos, pero casualmente, este criterio no es del todo acertado. La verdad es que la Comisión Nacional de Derechos Humanos es un órgano que defiende parcialmente a los Derechos Humanos. A diferencia de los organismos Internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, encargados de la defensa y promoción de los derechos fundamentales del hombre, por la invocación de algunas de las particularidades de la Institución Ombudsman, como lo es la mal entendida naturaleza apolítica, se han descartado de la competencia de la Comisión la salvaguarda de los derechos políticos de la persona humana.

A pesar de que en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en el Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos, la Declaración Americana sobre Derechos Humanos están plenamente establecidos los derechos políticos como prerrogativas integrantes de los llamados Derechos Humanos éstos se encuentran excluidos del área del conocimiento de la Comisión Nacional.

Como ya se ha señalado en capítulos anteriores los Derechos Humanos son aquellos inherentes a la naturaleza humana sin los cuales no se puede vivir como ser humano y que el Estado está obligado a respetar, proteger y defender.

Sin embargo el criterio de la Comisión ha sostenido lo siguiente:

"Los Derechos Políticos si son Derechos Humanos. De ello no existe ninguna duda. Sin embargo, los - - Ombudsman no son competentes para conocer de sus posibles violaciones, ya que es imposible que se ocupe de absolutamente todo lo que acontece en una comunidad y por su carácter apolítico".(19)

Una vez planteado esto, considero que existe una contradicción entre los que son los Derechos Humanos y la Comisión; por que si bien es cierto que los Derechos Humanos son los inherentes a la naturaleza humana; la Comisión no es competente para - conocer de Derechos Políticos de la persona humana, entonces la Comisión en realidad no realiza el papel de vigilar el acata- - miento a las normas que consagran los Derechos Humanos, así como las Convenciones y Tratados Internacionales suscritos por México.

Por último diremos que la C.N.D.H. de México ha sostenido\_ su no intervención en cuestiones que involucren la violación de los Derechos Políticos, y esto se podría explicar por la naturaleza apolítica del Ombudsman, es decir existe una diferencia - entre la naturaleza apolítica que debe tener todo Ombudsman y \_ la defensa de los Derechos Políticos de los ciudadanos, que debe llevar a cabo dicha entidad.

Cuando se dice por ejemplo que el Ombudsman es apolítico - (ajeno a la política) quiere decir que no es parte de la admi-- nistración pública del Estado; concretamente en nuestro país, - el Ombudsman no debe pertenecer a la administración centraliza-

(19) Gaceta No. 16/91 de la C.N.D.H.



da o paraestatal.

Lo anterior es algo que desgraciadamente no podemos decir\_ de la C.N.D.H. que de acuerdo al Decreto del 6 de Junio de - - 1990, tiene una dependencia innegable del Ejecutivo Federal, - (por lo menos hasta la realización de esta tesis).

## COMENTARIO

En este segundo capítulo se conoce qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sus alcances, limitaciones, etc., - como se pudo observar es un Órgano descentralizado (después de la creación de la Ley), es decir que tiene naturaleza jurídica propia y patrimonio propio; encargado de promover y vigilar el respeto y la defensa de los Derechos Humanos. Asimismo el aclarar que no es la primera vez que en México existe un Órgano de esta naturaleza, lo cual consideramos un avance importante para nuestro país y los cuales siempre van enfocados a un mismo fin: LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.

**CAPITULO TERCERO.**

**INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL OMBUDSMAN.**

- a) **ORIGENES SUECOS DE LA INSTITUCION Y SU DIFUSION  
EN OTROS PAISES ESCANDINAVOS.**
- b) **EVOLUCION HISTORICA.**
- c) **EL COMISIONADO PARLAMENTARIO Y EL OMBUDSMAN.**

## CAPITULO III

## INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL OMBUDSMAN

## a) ORIGENES SUECOS DE LA INSTITUCION Y SU DIFUSION EN OTROS PAISES ESCANDINAVOS.

Hasta esta posguerra, la Institución del Ombudsman —palabra sueca que significa representante—, se mantuvo como una figura exótica y exclusivamente dentro del ámbito de los ordenamientos escandinavos, por lo que era prácticamente desconocida por los restantes países del mundo.

La aparición del Ombudsman se origina en el territorio que rodea el Golfo de Botnia, que entonces todo era Sueca y que hoy lo conforma dicho país y Finlandia.

El primer antecedente se encuentra en el (Konungensbogste Ombudsmannen) que algunos autores traducen como Preboste de la Corona o Comisario Supremo, cuya función era la de vigilar que los funcionarios públicos cumplieran con sus obligaciones y actuar a nombre del rey como fiscal principal. Este funcionario era dependiente del rey y no del Parlamento.

Inmediato a este funcionario, en 1713, el Rey Carlos XII, conocido como el Príncipe Belicoso, crea el cargo de Procurador Supremo (Högste Ombudsmannen) que para 1719 cambia de nombre a (Justitiekansler) Canciller de Justicia, ambas figuras nombradas por el rey, llevaron a cabo la "Supervisión administrativa y aún de enjuiciamiento jurisdiccional de sus funcionarios en casos de delitos graves". (20)

(20) FAIREN GUILLEN, Víctor. El Defensor del Pueblo Ombudsman, Tomo I, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, - 1986. Pág. 35.

Hasta antes del siglo XVIII, el Poder Legislativo era compartido por el Monarca y el Parlamento, al Riksdag correspondía la creación de las leyes constitucionales y aquellas aplicables a las comarcas, reservando la esfera económica y administrativa al Rey. Pero como en Inglaterra el poder absolutista del monarca, desencadenó en conflicto entre la Corona y el Parlamento, - confrontación que tuvo como consecuencia la disminución temporal del poder de la Corona.

Para 1766, los cuatro estados representados en el Parlamento sueco asumieron la facultad de nombrar a el Justitiekansler (Canciller de Justicia).

VICTOR FAIREN(21) comenta: "que de ser un agente del Rey - (podría denominarse el ejecutivo de nuestro tiempo), el Justitiekansler pasó a ser una persona de confianza para el Parlamento. Desafortunadamente seis años después, en 1772, el Monarca - en turno, Gustavo III, recobra el Poder Político y el control - del Justitiekansler, que volvió a ser un funcionario de la Corona".

En 1809, los suecos finalizan sus conflictos internos con la firma de la paz en Friedrikshamm, pierden el territorio de - Finlandia, como consecuencia del conflicto bélico con los rusos y promulgan una nueva Constitución, en la cual su artículo 96 - estableció a un funcionario: El Justitie Ombudsman. El Justitie Ombudsman es un Jurisconsulto docto, de probada integridad, que es designado por el Parlamento y que actúa como su mandatario.- Dicho funcionario rompe cualquier vínculo con el monarca y úni-

---

(21) Fairen Guillén. Op. Cit. Pág. 36.

camente se sujeta a las instrucciones recibidas por el Riksdag; el cual tendrá como función la de controlar la observancia de las leyes por los tribunales y funcionarios y de perseguir ante los tribunales competentes, según las leyes a aquellos que en el cumplimiento de sus funciones haya cometido ilegalidades o negligencias por parcialidad, favor o cualquier otro motivo. Es tará sujeto en todo caso a las mismas responsabilidades y tendrá los mismos deberes que el Código de Procedimientos prescribe para los acusadores públicos.

El Ombudsman presenta informe periódico ante el Parlamento y no tiene más límite en su proceder, de aquella que la propia ley le marque. Su misión es controlar que tribunales y funcionarios se sometan al exacto cumplimiento de las normas legales. Para cumplir este objeto, tiene la facultad de acusar ante los tribunales jurisdiccionales competentes, a toda aquella autoridad que en el ejercicio de sus funciones incurra en actos arbitrarios o negligentes.

El Justitie Ombudsman, que en un principio nació como órgano de control administrativo del Parlamento, pronto agrupó entre sus atribuciones la de recibir las quejas de todo aquel ciudadano que sintiera vulnerados sus derechos. Este obedece al prestigio moral, que el Ombudsman fue ganando al mantenerse aje no a cualquier intromisión por parte de la Corona y a su vigilancia permanente a los Tribunales que fortalecieron la superación de poderes.

En 1975 se dictaron cuatro leyes constitucionales en Suecia, donde actualmente se mantienen las figuras del Justitie

Ombudsman y el Justitiekansler. Los candidatos a Ombudsman (los cuales son cuatro, encabezados y coordinados por uno de ellos - llamado Jefe Administrativo), son propuestos por la Comisión de Constitución de Riksdag y aprobados en su caso por el pleno del Parlamento. El Parlamento Sueco es elegido cada tres años y un Ombudsman dura en su puesto cuatro años pudiendo ser reelegidos.

Así pues, el Ombudsman es conceptuado como un custodio de los derechos de los ciudadanos y de las leyes con facultades - acusatorias limitadas a las instrucciones que dicte el Riksdag. Como se ha dicho en varias ocasiones el Ombudsman es una Institución de origen escandinavo la cual surgió a principios del siglo XIX y la cual está firmemente arraigada a países como Dinamarca, Noruega y Finlandia y de los cuales haremos mención más adelante.

## b) EVOLUCION HISTORICA.

Cuando se produjo la separación de Finlandia del territorio sueco y su anexión al control ruso, la figura sueca del Jug titiekansler fue conservada en el nuevo sistema finés, sin embargo, dicho funcionario pasó a ser un subordinado del Gobernador General designado por el Zar de Rusia. La evidente dependencia del poder ruso hizo del Procurador General una Institución meramente decorativa. Es hasta 1919 que Finlandia alcanza su independencia y promulga una nueva Constitución donde aparece el Ombudsman y se mantiene al Justitiekansler de la misma manera que en Suecia se había hecho en su máximo ordenamiento de 1809.

Como se estableció anteriormente el Ombudsman está considerado como una Institución de origen escandinavo ya que surgió a principios del siglo XIX en Suecia y está firmemente arraigado en Dinamarca, Noruega y Finlandia.

En los últimos decenios, sin embargo, se ha establecido el cargo del Ombudsman o negociador de diversos países fuera de escandinavia. Austria, Australia, Barbados, Canadá, España, Francia, Guyana, India, Jamaica, Japón, Nueva Zelanda, Portugal, El Reino Unido, Trinidad y Tobago y ciertos Estados de los Estados Unidos han utilizado todos ellos el sistema Ombudsman en una u otra forma.

Por su parte el Ombudsman Militar, surgió en Suecia en 1915, fue tomado como modelo por el Estado de Noruega, introduciéndolo en su sistema en 1952, posteriormente el Ombudsman Civil fue adoptado por Noruega en 1962.

Otro estado de la Europa Septentrional, Dinamarca, estable



ció en 1953 las facultades del Parlamento (FOLKETING) para nombrar una o dos personas que no deberán ser miembros del Parlamento y a cuyo cargo estaría la supervisión de la administración civil y militar del Estado.

Para 1954 se promulga la Ley del Ombudsman Danés que carece de facultades para intervenir en la investigación y control de las funciones judiciales.

El Ombudsman inició su existencia como un funcionario dependiente del Órgano ejecutivo del poder como lo hemos visto en el punto anterior. En realidad sus antecedentes históricos son verdaderamente escasos en otros países.

En general se puede establecer que el Ombudsman es aquel encargado del control administrativo de un Estado que se encuentra bajo la dependencia del Poder Ejecutivo. Su transformación histórica tiene como resultado a un funcionario nombrado por el Legislativo, dotado de plena libertad para intervenir como controlador y verificador de los actos de autoridad, que lo identifican como defensor de los Derechos Humanos.

Aclarando un poco en relación con el procedimiento del Ombudsman en otros países podemos decir que recibe quejas de la parte agraviada y posteriormente inicia una investigación si la denuncia está fundada y está dentro de su competencia. En general se concede al Ombudsman acceso a los documentos de todas las autoridades en el marco de su jurisdicción que son pertinentes para la investigación. El Ombudsman formula entonces una recomendación basada en su investigación, que se entrega al denunciante y a la oficina o autoridad contra la que se ha presen

tado la denuncia. Si no se da curso a esta recomendación, el Ombudsman puede someter su recomendación al Parlamento. En los países escandinavos el Ombudsman puede también convocar a ambas partes en la investigación a una audiencia en caso necesario.

En Suecia, por ejemplo la investigación del Ombudsman generalmente da lugar a una carta dirigida a ambas partes en la que expresa su opinión respecto a la conducta de Funcionarios y expone su interpretación de la ley en cuestión.

Por ejemplo, en campo de actuación del Ombudsman en Israel es más limitada de aquél que corresponda al modelo escandinavo, ya que se puede investigar la conducta de los altos funcionarios del Estado, tales como el Jefe del Estado, los Ministros del Gabinete o miembros del Parlamento y tampoco respecto de los tribunales, los miembros de la policía y los directores de los lugares de detención, o todo aquello que corresponda a las fuerzas armadas, ya que para estas últimas se introdujo una ingtitución especial y tampoco son admisibles las reclamaciones en las materias en las cuales exista un remedio administrativo o judicial a través del cual pueda lograrse una reparación. También debe mencionarse que las reclamaciones de los particulares afectados pueden presentarse directamente ante el Comisario o bien por conducto de los miembros del Parlamento.

**EL OMBUDSMAN EN ESPAÑA.** Por último hablaremos del Ombudsman en España, por ser un país con el que nos une un idioma común y grandes sucesos históricos por todos conocidos, es importante apuntar algunos comentarios sobre la figura española del Ombudsman, que posiblemente, en un futuro cercano pueda ser uno

de los modelos a seguir por el Ombudsman en México.

Alvaro Gil Robles, actual Defensor del Pueblo en España, - comentó recientemente algunas apreciaciones sobre el Ombudsman\_ español, dijo el distinguido jurista, que la Institución del De\_ fensor del Pueblo, vino a auxiliar a los ciudadanos para hacer\_ frente a la administración.

Afirmó que el Defensor del Pueblo en España, ha ayudado - principalmente a los ciudadanos con mayor desconocimiento de - los causes legales existentes y a aquellos que tienen un temor\_ reverencial al Estado. Se busca abrir un camino de acceso fácil, gratuito, directo, sin requisitos procesales para que los ciuda\_ danos formulen ante el Defensor del Pueblo una queja o una reco\_ mendación por un abuso del poder o el desconocimiento de un de\_ recho y evitar a los ciudadanos la carga de tener que acudir a los tribunales lentos, costosos y que exigen un procedimiento.

Así pues, el fundamento del Ombudsman Español se encuentra en la Constitución del 27 de Diciembre de 1978, en su artículo\_ 54.

Artículo 54.- "Una ley orgánica regulará la Institu\_ ción del Defensor del Pueblo, como al\_ to comisionado de las Cortes Generales designado por éstas para la defensa de los Derechos comprendidos en este títu\_ lo a cuyo efecto podrá supervisar la - actividad de la administración dando - cuenta a las cortes".

La Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, a que se refiere\_

ESTADO DE LA REPUBLICA  
SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA

el numeral en comento fue publicado el 7 de Abril de 1981 y se conforma por treinta y siete artículos y una disposición transitoria, agrupados en cuatro títulos.

Como se ve el objetivo del Defensor del Pueblo es la defensa de los derechos comprendidos en el título I de la Constitución Española mismo que enuncia conjuntamente lo que se denomina "Libertades Públicas" y "Derechos Fundamentales".

La distinción entre libertades y derechos tiene para la práctica un tratamiento similar al que la Constitución Mexicana hace a través del Juicio de Amparo, entre Garantías Individuales y Los Derechos Sociales y Políticos comprendidos en los artículos 123 y 35.

Un individuo en España puede reclamar ante el Defensor del Pueblo la conculcación de una libertad pública cuando ésta conlleva la violación de un derecho fundamental; así como en México la persona puede acudir ante los Tribunales Federales en Vía de Amparo, por la violación de los Derechos Fundamentales, aunque no estén enmarcados dentro del capítulo de garantías individuales, deberán ser salvaguardados en forma directa, por la extensión protectora del juicio de garantías, basada en el principio de legalidad consagrado en el artículo 16 Constitucional.

A diferencia de la Constitución Mexicana, que segrega a los derechos políticos a otro apartado, el texto Constitucional de España, establece en su declaración de derechos fundamentales (título II) a los derechos políticos.

El Defensor del Pueblo, como su semejante de Suecia y en general como cualquier Ombudsman, investiga a la administración

pública a través de las quejas de los ciudadanos. Exige a los Servidores Públicos todos los datos necesarios y en caso de negárselos incurre en una conducta delictiva. Asimismo tiene la facultad de visitar cualquier centro de detención, comisarías, etc.; y una vez agotadas las indagaciones pertinentes, recomienda el reconocimiento del derecho al ciudadano, o un cambio de conducta de la administración que puede traer aparejado el pedimento de establecer responsabilidad al funcionario que comete el acto arbitrario.

El Defensor del Pueblo integra en informe todos los pasos seguidos en su investigación y con ello da cuenta a la propia autoridad relacionada, al Parlamento y a la opinión pública. Asimismo formula proyectos para la reforma del ordenamiento jurídico, con el propósito de evitar su anacronía.

Así como el hombre tiene en su mente un catálogo de valores, acorde a los cuales dirige su conducta, el Estado también ajusta su proceder a una serie de normas legales. Cuando alguno de los actos del hombre no se apega a sus principios un sentimiento interno reclama, su conciencia le reprocha su proceder.

De la misma manera del Ombudsman, funge como una especie de conciencia del Estado cuando detecta que sus acciones no se ajustan a los principios consagrados por las mismas normas constitucionales, legales y reglamentarias.

La referencia del Defensor del Pueblo y los derechos políticos, que se han hecho en este capítulo, muestra que para un Ombudsman no está vedada la Defensa de los Derechos Políticos.

Para concluir con este punto diremos que el Ombudsman para

efectuar su tarea de supervisión de la administración pública y protección de los derechos públicos subjetivos, requiere de un prestigio moral cimentada en su independencia de órgano de gobierno y debe ser ajeno a cualquier tipo de presión.

## c) EL COMISIONADO PARLAMENTARIO Y EL OMBUDSMAN.

La palabra sueca "ombud" se refiere a una persona que actúa como vocero o representante de otra".(22)

Como hemos podido ver el Ombudsman en Suecia, Finlandia, Dinamarca y Noruega y otros muchos países donde existe la Institución, es un funcionario designado por los Parlamentos. La mayor parte de los estados donde el Ombudsman labora, son sistemas parlamentarios, es decir que tienen como primer o principal órgano del ejercicio del poder, al Legislativo.

En esta perspectiva, acorde con la significación misma de la palabra, es acertado considerar a los Ombudsmen como representantes de los Parlamentos. En estos sistemas donde el Parlamento interviene en forma directa en la administración pública a través de la legislación, el Ombudsman juega un papel semejante al de un mandatario que vela por los intereses de su poderdante conforme a los alcances establecidos en el propio poder - que en este caso se denomina "instrucciones".

La figura así entendida no tiene más que sujetarse a la Constitución y a las leyes que determinen sus facultades y atribuciones. Para efectuar sus tareas de supervisión de la administración pública y protección de los derechos públicos subjetivos, el Ombudsman requiere gozar de un prestigio moral cimentado en su independencia de órgano del gobierno.

Un Ombudsman que es designado por el Ejecutivo como lo fue en Suecia en su etapa primitiva, carece de independencia, sino

(22) Fairen Guillén. Op. Cit. Pág. 91.

en muchos casos de prestigio. Cuando es designado por el legislativo, aún cuando éste pueda separarlo de su cargo, la independencia del Ejecutivo, permite al Ombudsman mantenerse ajeno a cualquier tipo de presión por parte de las autoridades encargadas directamente de la administración del Estado.

Ahora bien, no en todos los sistemas parlamentarios el Ombudsman puede ser separado de su cargo, aún por el propio parlamento, Fairén Guillón comenta que en Finlandia el "Eduskunnan" (Parlamento), da una completa independencia al Ombudsman, al no poder destruirlo durante el tiempo de su cargo.

En Suecia, Dinamarca, Noruega o Nueva Zelanda, se ha establecido según el mismo autor una causal común de destitución del Ombudsman que se puede denominar "pérdida de confianza".(23)

En los sistemas parlamentarios se ha dado un marco jurídico general dentro del cual se efectúan los trabajos del Ombudsman, así este funcionario resuelve por propia cuenta sin rebasar el ámbito legal establecido. Por ejemplo en Suecia, el Riksdag no dicta instrucciones particulares para cada caso al Ombudsman, sino que le da un conjunto de instrucciones generales que el Ombudsman deberá tener presentes al efectuar sus funciones.

Es conveniente mencionar que al hablar de un Ombudsman elegido por el Legislativo de un Estado, es aquel que responde a la estructura más avanzada de la Institución y aquel elegido por el Ejecutivo se aferra a los inicios más primitivos de la figura, y se asemeja más bien al Justitiekansler de Suecia. Es

(23) Op. Cit. Pág. 168.



preciso aclarar que en el primer país que estableció un Comisionado Parlamentario fue Nueva Zelanda, cuya institución ha tenido una influencia considerable en otros países de la comunidad británica. En efecto se introdujo la institución en el ordenamiento legislativo intitulado The Parliamentary Commissioner - Ombudsman Act, expedido en 1962 y modificado por las leyes de 1968, 1969 y 1970, para ser sustituido por la vigente denominada Ombudsman Act del 26 de Junio de 1975 y que entró en vigor el 10. de Abril de 1976.

Los Comisionados pueden designar a sus auxiliares, pero la autorización para nombrarlos y su remuneración corresponde al gobierno, en la inteligencia de que los primeros sólo pueden ser destituidos a través de procedimiento que se sigue para la remoción de los funcionarios judiciales, es decir, previo un juicio seguido ante el órgano legislativo. Los referidos comisionarios poseen la facultad de vigilar la conducta de todas las autoridades administrativas, con exclusión de los miembros del Estado ya que los miembros del gabinete sólo son responsables políticamente ante el Parlamento; pero en realidad los Ombudsman también pueden examinar la actividad de los propios ministros de manera indirecta, es decir, a través de las recomendaciones que los funcionarios inferiores hacen al titular para que adopte una decisión. Por otra parte en la Ley de 1975 se amplió la competencia de los Comisionados para conocer también de las actividades de las autoridades administrativas de carácter local.

Queda fuera de la competencia de los Ombudsman el examen -

de algunos de los actos de la Corona y los relativos a las fuerzas armadas, contrariamente a lo que ocurre, respecto a éste - último aspecto en el modelo escandinavo. Los Ombudsman en Nueva Zelanda, por ejemplo tiene la obligación de rendir un informe - anual al Parlamento, pero también puede elaborar informes par--ciales, que están facultados para publicar y divulgar por medio de los diversos medios de información.

La introducción del Ombudsman en la Gran Bretaña se debió\_ a la Ley denominada Parliamentary Commissioner for Administra--tion Act, que entró en vigor el Primero de Abril de 1967 para - Inglaterra, Gales y Escocia. Dicho comisionado posee rasgos pe- culiares, en virtud de que es designado por la Corona a peti- - ción de las dos Cámaras del Parlamento por un plazo indeterminado, es decir, hasta que cumple 65 años que es la edad del reti- ro; también se distingue de los comisionados escandinavos, en - cuanto como ocurre con el Médiateur Fránces no puede actuar de\_ oficio, tampoco recibe directamente la reclamación de los gobernados afectados por las autoridades administrativas, ya que los afectados deberán presentar su queja al Comisionado, la evolu--ción Ombudsman culminó con el establecimiento de Comisionados - Locales para la administración, los cuales son cinco, tres para Inglaterra y dos restantes para Gales y Escocia. El ordenamien- to australiano, que como sabemos tiene carácter federal, ha si- do influenciado por el modelo del Comisionado establecido en - Nueva Zelanda, y ha seguido muy de cerca sus lineamientos con - algunos matices.

Como se puede ver son varios los países que han adoptado -

la Institución y sería harto difícil el análisis de cada uno de ellos. Generalmente no difieren de sus características esenciales; por esta razón, desde el inicio de este capítulo se habló de manera general de esta Institución, concluyendo con este este capítulo.

## C O M E N T A R I O

Brevemente contemplamos la Institución del Ombudsman como un órgano apolítico que se encarga de la protección, difusión y cumplimiento por parte de las autoridades de los Derechos Humanos, es importante destacar que como órgano independiente del Estado y con una fuerza propia esta Institución ha logrado desde sus orígenes ser el vigilante de los actos de la autoridad que pueden llegar a transgredir los derechos inherentes del individuo; los Derechos Humanos.

## **CAPITULO CUARTO**

### **EL OMBUDSMAN.**

- a) NATURALEZA JURIDICA.**
- b) CONCEPTO.**
- c) CARACTERISTICAS.**

## CAPITULO IV.

## EL OMBUDSMAN.

## a) NATURALEZA JURIDICA.

Los elementos sui géneris de la Institución del Ombudsman, presentan la dificultad teórica de adecuarlo a las tradicionales figuras jurídicas. En los países escandinavos, la doctrina se ha esforzado por encontrar argumentos que demuestren que el Ombudsman no es un funcionario del Estado; ya que también ha recibido muy diversos nombres en las diversas legislaciones que la han regulado, tales como Comisionario Parlamentario, Médiateur, Abogacía Popular, Defensor del Pueblo, Promotor de la Justicia, Procurador de los Derechos Humanos.

"Otro teórico de aquellos estados donde existe la figura, lo conceptúan como un empleado público; y hay quien se pronuncia por un carácter atípico de la Institución".(24)

Teniendo en consideración lo anterior, iniciemos por aclarar los términos desde el mirador teórico y normativos mexicanos.

El Dr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, menciona "que la Constitución General de la República utiliza los términos empleados, funcionarios, trabajadores y servidores públicos".(25)

Sin embargo la utilización de estas denominaciones parece carecer de objeto si se considera que la reforma Constitucional de 1982, sintetiza en el calificativo Servidores Públicos a los

(24) Fairen Guillén. Op. Cit. Pág. 162.

(25) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. El Derecho Disciplinario de la Función Pública. Premio I.N.A.P. 89 Inciso - - 2.4.

antes nombrados altos funcionarios de la federación, funcionarios y empleados públicos.

El término Funcionario Público se refiere a aquel empleado "que tiene específicamente atribuidas sus funciones en las normas legales, con facultad de decisión y dirección, de tal forma que son la vía a través de la cual se exterioriza la voluntad del órgano. La denominación empleado público se circunscribe al trabajador de la administración pública centralizada. El término más amplio desde el punto de vista laboral es trabajador del Estado". (26)

El calificativo de Servidor Público, instaurado en la época de la llamada renovación moral, respondió al establecimiento de un marco jurídico más efectivo en materia de control y responsabilidad.

El Servidor Público es un concepto globalizador que abarca a toda persona que desempeña algún cargo o comisión en favor del Estado, es decir, se refiere a los tres poderes en que se encuentran estructurado el Estado Mexicano, no sólo a la Administración Pública que es propia del Ejecutivo. Por esta razón no se contradice con la llamada naturaleza apolítica del Ombudsman el llamarlo de tal manera.

Al pensar en la implantación del Ombudsman en nuestro sistema en su forma primitiva, dependiente del Ejecutivo, si se ataca su naturaleza apolítica, pero a pesar de ello y aún naturalizando en su forma parlamentaria el Ombudsman deberá ser considerado como un Servidor Público. Aclarando esto podemos decir

---

(26) *Ibidem.*

que el Status Apolítico del Ombudsman no existe a la luz de - -  
nuestra normatividad.

Delgadillo Gutiérrez(27) "acertadamente distingue dos dife-  
rentes Status que el Servidor Público tiene frente al Estado. -  
El primero que es común a cualquier miembro de la población, se  
denomina "Estado general de sujeción". En virtud de éste, el -  
Servidor Público se encuentra sujeto al mandato general de las\_  
leyes aplicables a todos los gobernados".

El segundo Status denominado estado especial de Servidor -  
Público el cual deriva de su vinculación como parte de los órga-  
nos que ejercen el poder. Esta vinculación entre el órgano y el  
servidor público se llama relación de servicios. Un Ombudsman -  
parlamentario sostiene esta relación de servicios con el órgano  
Legislativo.

Sin embargo, lo que sería el estado especial del servidor\_  
público del Ombudsman difiere del de los otros servidores, en -  
que no quedará incorporado al órgano que lo nombra, ni mucho me-  
nos sería la expresión del poder público más que nada sería la  
expresión del Estado y la propia institución integraría un órga-  
no por sí mismo. Su necesaria desvinculación de la administra-  
ción pública, en la que sustenta su prestigio, requiere de un -  
tercer estado de libertad, que le permita actuar con independen-  
cia, pero dentro del marco constitucional y legal que rija su -  
actuación. Este estado de libertad es una de las carencias de -  
los Ombudsman nombrados por la institución, son superiores y -  
partes de aquello que supervisan y por lo tanto su prestigio se

(27) Delgadillo Gutiérrez. Op. Cit. inciso 2.1.



encuentra opacado por una desconfianza natural en la objetividad de sus actos.

En cuanto a la organización de un Ombudsman podemos entenderla de diversas formas. "Como el acto de voluntad a través del cual se otorga (al Ombudsman) un conjunto de facultades y atribuciones que le permitan la supervisión de la Administración Pública, para la defensa de los derechos del individuo".(28)

"O bien como un mediador, un buen componedor entre la administración y el particular".(29) No dispone de facultades para anular actos de la administración, ni para dictar otros en su lugar. Tampoco sustituye la vida de los recursos administrativos. Recibe quejas, las investiga y si encuentra que son fundadas, procura sin poderes coactivos que el administrador corrija la situación.

Ya sea un órgano colegiado o unipersonal, el Ombudsman se compone por uno o más servidores públicos, designados por el Ejecutivo, al cual se le reconoce un estado especial de libertad que no riñe con su relación de servicio, pero sí le permite el cabal cumplimiento de sus funciones.

(28) Op. Cit. Inciso. 2.2.

(29) Gaceta No. 91/10. Comisión Nacional de Derechos Humanos. - Pág. 144.

## b) CONCEPTO.

Una vez cubiertos los aspectos históricos, los principales ejemplos del Ombudsman y determinada su naturaleza jurídica, es conveniente pasar a la formulación del concepto de la Institución.

En términos muy amplios puede describirse como un organismo autónomo, cuyo titular es designado por el Legislativo, por el Ejecutivo o por ambos, con la función esencial de fiscalizar la actividad administrativa; recibir las reclamaciones de los administrados, gestionar la pronta resolución de las cuestiones pinteadas, y de no ser posible, investigar dichas impugnaciones para que si se considera que han afectado indebidamente los derechos e intereses legítimos de los propios reclamantes, formular recomendaciones no obligatorias a las autoridades respectivas, con el objeto de reparación de las citadas violaciones, presentar informes públicos especiales y periódicos sobre cuestiones investigadas y sugerir reformas y modificaciones a las prácticas, los reglamentos y las leyes administrativas, para una mejor prestación de los servicios públicos.

Como ya se dijo, lo arriba señalado es en términos muy amplios; por tal razón y para mejor entendimiento procederemos a destacar los principales elementos de la figura.

La palabra sueca "OMBUD", se traduce como una persona encargada de fungir como vocero o representante de otra. La palabra sueca "OMBUDSMAN" en su traducción al español significa, persona que da trámite o que tramita.

El Diccionario Jurídico Mexicano, por ejemplo, en una co--

laboración de Héctor Fix Zamudio, señala sobre el Ombudsman que es un vocablo sueco que significa representante, delegado o mandatario y agrega:

"de manera aproximada podemos describir cómo a uno o varios funcionarios designados por el Órgano parlamentario, por el Ejecutivo o por ambos, que con el auxilio del personal técnico poseen la función esencial de recibir e investigar las reclamaciones de los gobernados realizadas por las autoridades administrativas no sólo por infracciones legales sino también por injusticias, irrazonabilidad o retraso manifiesto en la resolución y con motivo de esta investigación puede proponer, sin efectos obligatorios, las soluciones que estime más adecuadas para evitar o subsanar las citadas violaciones". (30)

Resulta incorrecto la idea de un Ombudsman designado por ambos, es decir, por el Parlamento y el Ejecutivo, a que se refiere el Dr. Héctor Fix Zamudio en este apunte para el Instituto de Investigaciones Jurídicas, puesto que no existen los Ombudsman Mixtos, con esto queremos decir que la designación es un acto de voluntad del titular o titulares de un Órgano de poder. Un Ombudsman no puede ser medio parlamentario y medio ejecutivo.

Ejemplo:

En la Legislación Mexicana los Ministros de la Suprema C

te de Justicia son designados por el Presidente de la República, y por un acto posterior se confirma o en su caso se rechaza dicho nombramiento, por parte del Senado, pero este último ya no está designado simplemente a prueba o desapueba, mas no sustituye o se confunde con la voluntad originaria del Ejecutivo.

Siguiendo con el tema, el Instituto Internacional del Ombudsman, con sede en Canadá, así como varios estudiosos de la materia, aceptan como la mejor definición de lo que es un Ombudsman a la formulada por la Internacional Bar Association; la cual a continuación se reproduce dicha definición tomada de una conferencia dictada por PER-ERIK NILSON (Ombudsman Jefe Administrativo del Parlamento Sueco), en 1986, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

Dicho documento lo define textualmente así... (traducción al Español). "El Ombudsman es un cargo estipulado por la Constitución o por acto del cuerpo Legislativo o Parlamento que encabeza un funcionario público independiente y de alto nivel, que es responsable ante el cuerpo Legislativo o Parlamento, el cual recibe quejas de personas agraviadas contra órganos de autoridad y quien tiene la atribución de investigar, recomendar acciones correctivas y emitir informes".(31)

El enunciado anterior comparte el pensamiento de varios autores que desconocen la existencia del Ombudsman nombrados por el Ejecutivo, como en el caso del "Mediateur Francés", por considerar que es un elemento inseparable de la Institución el

(31) La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la Institución del Ombudsman en Suecia. Ed. UNAM. México, 1986. Pág. 15.

ser designado por el Parlamento.

En cuanto a su función esencial, el Ombudsman tiene encomendada la vigilancia de la administración pública y en algunos casos, de los Tribunales Judiciales, e incluso del propio Parlamento con el propósito de verificar el cumplimiento de las normas jurídicas establecidas. En otras palabras la función primordial, principal es proteger los derechos del individuo que considera que han sido víctima de un acto injusto de la administración pública. Su intervención en esta actividad controladora generalmente recibe las quejas de la parte agraviada, es decir, de aquellos individuos que estimen vulnerada su esfera de derechos, aunque cabe aclarar que en algunos Estados interviene de oficio y posteriormente inicia una investigación si la denuncia está fundada y está dentro de su competencia.

Cuando el Ombudsman estima que ha existido un acto arbitrario y la consecuente violación de los derechos públicos subjetivos de una persona, formula recomendaciones, opiniones, críticas, requerimientos, etc., que dirige a la autoridad responsable del acto y en ocasiones, al propio parlamento.

Uno de los lineamientos que han determinado, paradójicamente el éxito de la Institución del Ombudsman ha sido el carácter no obligatorio de sus resoluciones, que por ello son consideradas como simples recomendaciones y que a primera vista puede parecer inocuas (inofensivas) especialmente en Latinoamérica y por supuesto en nuestro país, debido a la prepotencia tradicional de los empleados y funcionarios administrativos que todavía no se han percatado que se han transformado constitucionalmente

en servidores públicos. Como dichas decisiones carecen de fuerza obligatoria, la autoridad responsable puede emitir su cumplimiento, sin embargo, a pesar de su falta de obligatoriedad, las resoluciones del Ombudsman cuentan con el respaldo del acceso a los medios de publicidad y el consecuente peso de la opinión pública. Con los elementos hasta aquí apuntados, se propone el siguiente esquema:

#### ELEMENTOS DEL CONCEPTO OMBUDSMAN.

1) Es un cargo que ocupa uno o más servidores públicos designados por el Órgano legislativo de un Estado,

2) Los titulares son individuos de reconocido prestigio e integridad, doctos en Derecho, son independientes del Órgano de gobierno y en ocasiones del Parlamento, gozan de inmunidad, inmovilidad y son reelegibles,

3) Es una Institución generalmente inserta de la Constitución de los Estados, que se organizan y regula por una ley orgánica,

4) Interviene en la supervisión de la Administración Pública y del ordenamiento jurídico. En algunos Estados supervisa - Tribunales y al Parlamento (con limitaciones),

5) Dicha intervención es en forma oficiosa, excitativa de las quejas de personas agraviadas por un acto de autoridad o a petición del Legislativo,

6) Para cumplir con su actividad supervisora, recaba datos a través de investigación, rinde informes periódicos de sus trabajos y cuenta con el respaldo de los medios de comunicación, y la opinión pública para dar fuerza a sus resoluciones, que son

obligatorias,

7) Es un defensor de los Derechos Humanos.

Con los puntos antes mencionados es como podemos definir -  
el concepto de OMBUDSMAN.

## c) CARACTERISTICAS.

Aquí se explicarán las características centrales de la Institución que buscan otorgar la oportunidad de corregir situaciones en que los particulares han sido víctimas de injusticias - por parte de la administración. Las características del Ombudsman, por ejemplo atendiendo a la opinión del Defensor del Pueblo en España, mencionado en capítulos anteriores son las siguientes:

- 1.- Elección por un Parlamento constituido democráticamente;
- 2.- Nombramiento del titular del órgano de una persona neutral políticamente;
- 3.- Actuación independiente de cualquier tipo de órgano;
- 4.- Acceso directo de la ciudadanía al órgano en forma rápida y sencilla;
- 5.- Investigación de los hechos declarados efectuada en forma sumaria e informal,
- 6.- Control de las distintas administraciones, incluidas las de justicia y la militar;
- 7.- Elaboración de un informe anual o extraordinario que contenga el resultado de su actividad y sea dado a conocer al Parlamento y;
- 8.- Poder sancionarlo sobre los funcionarios y atribuciones para recomendar la aplicación de sanciones.

El Ombudsman tiene ciertas cualidades inherentes, sin las cuales se resquebraja su credibilidad, se obstaculiza el cumplimiento de su objetivo y aún más grave se desvirtúa su esencia.



O	A	Independencia.
M	U	
B	C	Naturaleza Apolítica.
U	T	
D	O	Accesibilidad.
S	R	
M	I	Publicidad de la Institución.
A	T	
N	A	Ausencia de facultades coercitivas.
	S	

Las autoridades arriba señaladas, no es otra cosa que autoridad, sin embargo, los tratadistas prefieren la utilización del término en latín quizá porque al analizar la figura del Ombudsman, su carencia de facultades, coercitivas y la falta de obligatoriedad de sus resoluciones se contraponen a la idea general de autoridad entendida como los órganos o personas que ejercen el poder del Estado con potestad coercitiva. Este último enunciado no es más que una estimación parcial del significado de la palabra. Conforme a su verdadera acepción "expresa primeramente, ascendencia, fuerza, vínculo; en segundo lugar, manifiesta capacidad, atributo, potestad, función, por último se refiere a los individuos o entidades investidas de estas facultades o funciones". (32)

La esencia, la influencia o el crédito de la Institución, tiene una estrecha relación con el apoyo de la sociedad, por esta causa, aquéllos que ocupen el cargo deben ser personas de reconocido prestigio e integridad, con un amplio conocimiento sobre el Derecho.

A continuación señalaremos brevemente las cinco cualidades inherentes al Ombudsman las cuales se han mencionado anteriormente.

(32) Diccionario Jurídico Mexicano. Pág. 286.

A) Independencia. El Ombudsman es por su naturaleza independiente del Órgano ejecutivo del poder en ello se basa la esencia de la Institución. Jellineck según cita Delgadillo "al estudiar los derechos públicos subjetivos del individuo frente al Estado se percata de la existencia de un estado de libertad (Status libertatis), al cual comprende la esfera de derechos que cada individuo le corresponde y que el Estado debe reconocer y respetar". (33)

Si transportamos dicho concepto a la figura analizada, vemos que el "status libertatis" del Ombudsman implica que los Órganos del poder, incluso de aquél que le designe, respeten el conjunto de facultades y atribuciones que tiene la institución consagrados por el Texto Constitucional y los ordenamientos legales correspondientes, no interfiriendo en el cumplimiento de su actividad supervisora.

B) Naturaleza Apolítica. La naturaleza apolítica del Ombudsman se traduce en no pertenecer a la administración, no conducir o dirigir ningún asunto de un Estado.

C) Accesibilidad.- Sonia Venegas estima que existen dos formas de acceso a los Ombudsman, el directo y el indirecto. Las figuras primitivas de Ombudsman como el "Médiatur" francés o el "Parliamentary Commissioner for the Administration" (Comisionado Parlamentario para la administración) de Inglaterra, establece un acceso indirecto. En estos países, el individuo que es afectado por un acto de autoridad debe dirigirse con un diputado, con un senador o con ambos indistintamente para formular

(33) Op. Cit. inciso 2.2.

su queja, mismos que la revisan y deciden si debe o no turnarse al Ombudsman.

Por otro lado se encuentran los Ombudsman de Suecia, Finlandia o al Defensor del Pueblo en España, todos designados por sus respectivos parlamentos. Todos tienen un sistema de acceso directo donde cualquier ciudadano puede presentar al Ombudsman su queja o inclusive, la de otra persona impedida por las circunstancias sin que exista intermediario alguno.

La accesibilidad del Ombudsman no admite opciones, siempre debe ser directa, de fácil acceso, con una comunicación simple y llana entre el quejoso y la Institución, sin complicaciones, respetando un procedimiento comprensible para la mayoría de las personas, que no se convierta en un obstáculo y sin grandes formalismos moratorios de la Justicia, es decir, debe hacerse todo lo posible para que la Oficina del Ombudsman sea de fácil acceso al público.

D) Publicidad.- Esto significa que de nada serviría la existencia del Ombudsman, si los ciudadanos no conocieran esta Institución y es a través de los medios de comunicación como llega el Ombudsman a la opinión pública no sólo para respaldar sus recomendaciones, sino para informar a la sociedad sobre las características esenciales de la Institución, los medios para acercarse a ella, casos que son de su competencia y en general para que el público conozca o sepa que hay una Institución que protege sus derechos humanos.

E) Ausencia de Facultades Coercitivas.- Esto significa que por sí mismo, para el cumplimiento de sus resoluciones, no pue-

de hacer uso de la fuerza jurídicamente establecida. Esto no quiere decir que en el ordenamiento jurídico que regule la institución se contenga únicamente normas declarativas o interpretativas, la normatividad Constitucional y legal puede incluir normas sancionadoras, como aquella que establezca como un delito o falta administrativa, la resistencia de la autoridad a proporcionar datos solicitados por el Ombudsman.

No debe considerarse como un defecto de la Institución - Ombudsman su falta de potestad coercitiva, por el contrario, es una cualidad que da a la figura viabilidad en la mayoría de los sistemas de gobierno existentes, puesto que no vulnera o atenta contra la jerarquía de los órganos tradicionales de poder.

En cuanto a las particularidades del Ombudsman, esta Institución debe estimar si la queja contiene los requisitos mínimos para su tramitación. Básicamente considera si ha sido formulada en tiempo, si el asunto se encuentra dentro de su competencia, si el Servidor Público en contra de quien se promueve puede ser supervisado, o se encuentra contenido en su catálogo de prohibiciones y si en realidad se efectúan los intereses del individuo o de la persona a la cual se presenta. En caso afirmativo, el Ombudsman procede al estudio de los agravios hechos valer por la parte quejosa, el Ombudsman investiga, inspecciona, recaba pruebas, se solicita un informe a las autoridades responsables en donde explique los hechos y finalmente emite una resolución.

Como se pudo observar, el Ombudsman reúne características especiales que la distinguen de otros órganos de control administrativo y defensa de los derechos humanos. En similar direc-

ción, sus resoluciones tienen su sello particular que responde a la esencia de la Institución. Es conveniente citar un concepto de resolución; por ejemplo "el Diccionario Jurídico Mexicano se ocupa de varias especies de resoluciones, como la administrativa o la judicial. De las ideas que nos aporta dicho compendio, procede concluir que la resolución es un acto terminal de la autoridad, por el que define y da certeza a una situación jurídica determinada". (34)

El Ombudsman no es un órgano jurisdiccional, no puede modificar, ni mucho menos revocar, una actuación proveniente de los funcionarios de la administración pública. Al no tener facultades coercitivas, las resoluciones del Ombudsman se caracterizan por su no vinculación, es decir, que el Ombudsman no puede obligar a la autoridad a cumplirla. Sus resoluciones aparecen como sugerencias, opiniones, recomendaciones y cuando más enérgicas como críticas. Si la autoridad no acata la resolución el Ombudsman utilizará los medios de comunicación oficial y privados, televisión, radio, prensa, y los mismos informes periódicos que presente ante la legislatura para divulgar a la sociedad el contenido de sus recomendaciones y la negativa de la autoridad a cumplirla.

Consideramos que en la época actual, dados los avances tecnológicos en materia de comunicación, las declaraciones de Ombudsman, llegan con mayor facilidad al grueso de la población. Cualquier servidor público que pretenda llevar buena carrera política, pensará cuidadosamente antes de contravenir la resolu-

(34) Diccionario Jurídico Mexicano. Págs. 2820, 2821 y 2822.

ción del Ombudsman.

No siempre el Ombudsman adopta una posición encontrada con la actuación de la autoridad, puede suceder que una vez realizadas las investigaciones, obtenidas las pruebas y recibido el informe correspondiente, el Ombudsman concluya que la autoridad actuó conforme al Derecho. La Comisión Nacional de Derechos Humanos en México denomina a este tipo de resoluciones como: Documentos de no responsabilidad. Desafortunadamente este último supuesto es el menos frecuente y en la mayoría de los casos, la recomendación es el acto terminal del Ombudsman.

#### VENTAJAS DE LA INSTITUCION.

- 1.- Rapidez en el procedimiento,
- 2.- Para el éxito de la instancia no se requiere la asesoría de un perito en Derecho,
- 3.- Como no se requiere asesoría y el procedimiento es rápido, aparece como una opción económicamente atractiva,
- 4.- La queja no se sujeta a formas rigurosas para su presentación, incluso en algunos países puede ser oral, estableciéndose requisitos mínimos.

Con los elementos arriba señalados, podemos concluir que nuestro sujeto hipotético verá en el Ombudsman a la opción más idónea para acudir a la defensa de sus derechos.

Para finalizar con este capítulo señalaremos en qué se parece y en qué no se parece o bien las diferencias existentes entre la Comisión Nacional de Derechos Humanos y un Ombudsman. Podemos decir que se parece en la presentación de las quejas, -

en la facultad de investigación, en el acceso directo del quejoso al Órgano, en la facultad de pedir toda la documentación relacionada con el caso, "en la informalidad y antiburocratismo de su actuación", en la gratuidad del servicio y en la elaboración de informes periódicos y públicos.

No se parece en la forma de designación, puesto que en nuestro país corresponde al Presidente de la República y la Comisión parte del Poder Ejecutivo, en que la comisión no tiene poder sancionador y en que la Comisión tiene facultades que generalmente no se atribuyen a un Ombudsman, como son: representar al gobierno de la República ante organismos internacionales, gubernamentales y no gubernamentales de Derechos Humanos y poseer facultades de prevención de violaciones, educativas y culturales respecto a los Derechos Humanos.

## C O M E N T A R I O

El Ombudsman en su concepción natural propia realiza las - funciones de "vigilante" de las relaciones gobernantes administrado. Su carácter de autonomía le da la posibilidad de criticar directamente los actos de autoridad, su coercitividad radica en la opinión pública y sus alcances son limitados.



## CAPITULO QUINTO

### LA INSTITUCION OMBUDSMAN EN MEXICO.

- a) LA POSIBILIDAD DE LA INTRODUCCION DEL OMBUDSMAN EN EL AMBITO LATINOAMERICANO Y ESPECIFICAMENTE EN MEXICO (DESARROLLO DE LA FIGURA EN MEXICO).
  
- b) LAS FUNCIONES DEL OMBUDSMAN Y SU RELACION CON LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

## CAPITULO V

## LA INSTITUCION OMBUDSMAN EN MEXICO.

- a) LA POSIBILIDAD DE LA INTRODUCCION DEL OMBUDSMAN EN EL AMBITO LATINOAMERICANA Y ESPECIFICAMENTE EN MEXICO. (DESARROLLO DE DE LA FIGURA EN MEXICO).

Hasta el presente y último capítulo se han establecido un número considerable de características inherentes a la institución del Ombudsman, tanto en lo referente a los elementos objetivos de la figura, como en lo tocante a las particularidades - subjetivas que deben reunir los titulares de este órgano. A lo largo de este trabajo, como en el medio internacional, se ha - utilizado el término Ombudsman para referirse al Justitieombudg man, la institución escandinava encargada de la defensa de los Derechos Humanos.

En el idioma sueco, el término "OMBUD" denota a una persona que actúa como vocero o representante del Parlamento sueco.- Cuando los españoles, por citar un ejemplo imita un modelo sueco y crean al Defensor del Pueblo, están emulando al Justitieombudsman e incluso en su texto constitucional lo denomina "alto comisionado de las Cortes Generales un representante del Parlamento Español".

Sin embargo, la real connotación de la palabra Ombudsman - supera los límites enfocados por esta tesis y el uso que internacionalmente se ha hecho del concepto. La utilización cotidiana el término "Ombudsman" para identificar a funcionarios como el Proveedor de Justicia en Portugal, El Defensor del Pueblo en España o la Comisión Nacional de Derechos Humanos en México, -

simplifica el lenguaje, porque técnicamente debiéramos llamar-- los Justitieombudsman.

Los suecos aplican el término "Ombudsman" para dominar a - otros funcionarios distintos del "Justitieombudsman"; el más - importante de ellos es el Consumer Ombudsman un representante - de los Consumidores.

Todos aquellos titulares de entidades "Ombud" fungen como\_ representantes; no obstante, esto sólo les da una identifica- - ción terminológica, mas no funcional. Clasificaremos este plan- teamiento comparando las dos clases de Ombudsman suecos que han merecido la atención de la comunidad internacional, el Justitie\_ ombudsman y el Consumer Ombudsman.

El Ombudsman de Consumo a diferencia del "Justitieombuds-- man, no interviene en conflictos derivados de las relaciones de supra-subordinación: puede suceder que un Ombudsman de Consumo\_ intervenga en una relación donde sea parte la autoridad adminis\_ trativa pero en estos casos, la autoridad no participa con su - facultad de imperio, sino como un sujeto de una relación jurídi\_ ca derivada de la celebración de un determinado contrato, es de cir, un órgano de la Administración Pública que ha actuado como un particular más.

Como se ha podido observar hasta el momento han sido muy - escasos los intentos para crear la figura del Ombudsman, ya sea parlamentaria o ejecutivo, en los ordenamientos latinoamerica-- nos, en virtud de quehan predominado la idea de que es una ins- titución que se encuentra muy lejana de nuestra tradición jurí- dica. Sin embargo, la circunstancia de que se hubiese introduci\_

do en las Constituciones Democráticas de Portugal y de España, es previsible que despierte entre los juristas de nuestra región mayor interés por analizar este instrumento protector de los derechos de los administradores.

Al respecto debe señalarse que se han elaborado algunos estudios e inclusive proyectos legislativos para introducir, con diversos nombres, el Ombudsman en algunos países de América Latina, tomando en cuenta también, que se han creado instituciones similares, en particular para la protección de los débiles en el Consumo.

Hecha la reflexión que antecede, corresponde enfocarnos al análisis del Ombudsman en nuestro país, a partir de sus antecedentes, referidos a las tres Instituciones fundamentales: a) La Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), b) Procurador de Vecinos del Estado de Colima, y c) La Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF). Intencionalmente omitiremos el estudio del Defensor de los Derechos Universitarios de la UNAM, mismo que se detalla en el siguiente inciso.

Por lo que respecta a las llamadas figuras análogas o instituciones paralelas mencionadas por Héctor Fix y Sonia Venegas entre las cuales incluyen a la PROFECO y al Ministerio Público; sobre la primera de ellas a continuación se realiza un comentario y se descarta a la segunda por considerar que no es un precedente de la Institución; es suficiente con leer los artículos 21 y 102 de la Constitución Federal.

#### PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.

En México imitamos al Ombudsman del Consumidor de tal for-

ma que por decreto publicado el 19 de Diciembre de 1975, en vigor a partir del 5 de Febrero de 1976, se dio a conocer la Ley Federal de Protección al Consumidor que crea la Procuraduría Federal del Consumidor. Según el artículo 57 del anterior ordenamiento mexicano, la PROFECO es un organismo descentralizado de Servicio Social, con funciones de autoridad, con personalidad jurídica y patrimonio propio establecido para promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora y a su frente, según los artículos 60 y 61 del citado ordenamiento, se encuentra el funcionario denominado Procurador Federal del Consumidor, designado por el Presidente de la República, por lo que entraría en su caso, dentro de la categoría de Executive Ombudsman, si bien todavía con atribuciones imprecisas en cuanto a investigación y recomendaciones, y por otra parte la actividad de la Procuraduría respectiva está dirigida esencialmente a fiscalizar las actividades de los proveedores en beneficio de los consumidores y sólo excepcionalmente, respecto de autoridades administrativas.

Al parecer de Sonia Venegas "no obstante el papel decoroso que en el ámbito de la defensa de los Consumidores ha realizado la PROFECO no puede considerársele como un Ombudsman, puesto que su titular al poder ser designado y removido libremente por el Presidente de la República, le resta autonomía funcional a la Institución". (35)

Este razonamiento de Venegas podría ampliarse a la Procuraduría Social del Distrito Federal, sin embargo, no es lo sufi--

(35) Op. Cit. Pág. 111.

cientemente fuerte como para destacar a la PROFECO de la categoría de los Ombudsman, simple y sencillamente porque la institución mexicana no hace más que seguir el modelo sueco del Ombudsman de Consumo, que también es designado y dependiente del Ejecutivo de ese Estado; además Venegas ha asentado la existencia de Ombudsman del Ejecutivo, como en el caso del Médiateur de - - Francia con lo cual no es coherente en sus apreciaciones. Si entendemos al análisis del Ombudsman del Consumidor en Suecia, - - comparamos los resultados obtenidos con las funciones que lleva a cabo la PROFECO y estimamos la utilización que del término - - hacen en el país de origen; veremos que existe una identidad en cometidos y que la PROFECO debe ser considerada como el primer antecedente de uno de los tipos de Ombudsman sueco en México.

Héctor Fix Zamudio(36) en su libro Protección Jurídica de los Derechos Humanos, señala: entre las facultades de la denominada Procuraduría Federal del Consumidor se encuentran varias - que se aproximan de cierta manera a dicha Institución, es decir a la figura del Ombudsman, ya que de acuerdo con el artículo 59 de la Ley respectiva, se establece entre otras, las dirigidas: - a) A estudiar y promover medidas encaminadas a la protección - del consumidor, b) a denunciar ante las autoridades competentes los casos de violación de precios, normas de calidad, peso de - medidas, etc., c) Excitar a las autoridades competentes a fin - de que tomen las medidas adecuadas para combatir, detener, evitar toda práctica que lesione los intereses de los consumidores o de la economía popular, etc.". Sin embargo consideramos que -

(36) Fix Zamudio, Héctor. Protección Jurídica de los Derechos Humanos. Estudios Comparativos Colección Manuales 1991/5. C.N.D.H. Pág. 211.

esto no quiere decir que se admita a la PROFECO como un Ombudsman según la concepción que internacionalmente se ha formulado sobre el término. Como se dijo, lo que en el contexto nacional o mundial se denomina "Ombudsman" corresponde a la Institución sueca Justitieombudsman.

#### PROCURADOR DE VECINOS DEL ESTADO DE COLIMA

El primer antecedente del Justitieombudsman en nuestro país, se localiza a nivel municipal, el 21 de Noviembre de 1983, por acuerdo del H. Ayuntamiento de la Ciudad de Colima se creó el cargo de Procurador de Vecinos. Casi un año después, el 8 de Diciembre de 1984, la Legislatura del Estado de Colima incluyó en la Ley Orgánica Municipal dicha figura.

Fix Zamudio(37) establece que el acuerdo municipal que creó la figura, hace una alusión directa del Ombudsman "como organismo tutelar de los derechos de los administrados". El Procurador de Vecinos tiene como función la de conocer de las quejas presentadas por los pobladores del Municipio de que se trate, contra cualquiera de los Servidores Públicos encargados de la administración municipal. No se exige un formato o se establece un procedimiento tedioso para la presentación de las quejas, estas pueden ser escritas u orales. Este Ombudsman investiga las reclamaciones recibidas y en su caso recomienda a la autoridad responsable, los pasos adecuados a seguir en la solución del conflicto planteado. El Procurador no cuenta en la práctica

(37) Fix Zamudio, Héctor. Latinoamérica: Constitución, Proceso y Derechos Humanos. Ed. Grupo Miguel Angel Porrúa, S.A. - Pág. 458.

con los medios necesarios para dar a conocer con la debida oportunidad y publicidad sus resoluciones. A pesar de esto, anualmente formula un informe detallado que presenta ante el cabildo correspondiente, donde narra su actividad y la respuesta que cada autoridad dio a sus resoluciones. El nombramiento de Procurador de Vecinos de cada uno de los Municipios del Estado de Colima, se asemeja al procedimiento establecido por la Constitución de la República para la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia. Si nos remitimos al Supremo Ordenamiento sabemos que el nombramiento de los ministros de la corte corresponde al Ejecutivo Federal, y que la Cámara de Senadores - confirma o rechaza la designación.

En el caso Municipal, la Ley Orgánica Municipal en sus artículos 94 y 95, enuncian que el Procurador de Vecinos será designado por el Cabildo a propuesta del Presidente Municipal. En realidad el nombramiento es efectuado por el Presidente Municipal y el Cabildo, en su caso, ratifica o desaprueba la designación, por esta circunstancia el Procurador de Vecinos de Colima debe ser considerado como un Ombudsman Ejecutivo.

#### ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.

Difficil es en verdad, sino imposible, hallar en el Sistema Jurídico-político mexicano un antecedente claro de la Institución Ombudsman de Suecia. Esta dificultad radica seguramente en ese predominio de Poder Ejecutivo sobre el Legislativo. Los pocos indicios del Ombudsman anteriores a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como en el caso de la PROFECO o del Procurador de Vecinos, no respetan el origen parlamentario del Ombuds-



man. Creo que por esta escasez de precedentes, el análisis de - ciertas atribuciones de la ARDF, nos permitirá formar un criterio respecto de la viabilidad del Ombudsman parlamentario en - nuestro sistema.

Conforme a la base 3a. de la fracción IV del artículo 73 - de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ARDF, es un órgano de representación ciudadana en el Distrito - Federal integrado por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa y 26 representantes elec--tos según el principio de representación proporcional haciendo un total de 66 representantes electos cada tres años.

La Asamblea realiza actividades de supervisión de la Admi--nistración Pública en el Distrito Federal, asimismo este órgano de representación tiene facultades de consulta, promoción, ges--toría y supervisión, puede citar a los servidores públicos en--cargados de los servicios y ejecución de obras en el Distrito - Federal, con el propósito de que informen a la Asamblea sobre - su desarrollo. Es necesario mencionar que: "La Asamblea supervisa la Administración Pública central y paraestatal en el Distri--to Federal; como con el Ombudsman, la incoación del procedi--miento corresponde a la formulación de una queja, en virtud de esto, la Asamblea en su conjunto o cada uno de los representan--tes por separado, se encuentra facultado para actuar ante las - autoridades administrativas como un gestor y promotores de los Derechos Sociales.

Consecuentemente a la queja recibida, la Asamblea, la Comi

sión correspondiente o alguno de los representantes, laboran - como un Ombudsman, recabando los datos necesarios, investigando y, de ser procedente, laboran como un Ombudsman, asimismo formulando una recomendación dirigida a la responsable. Cabe señalar que en la práctica, los asambleístas recurren continuamente a - los medios masivos de comunicación para dar a conocer los resul- tados de sus investigaciones.

Ahora bien, en el ordenamiento secundario han quedado esta- blecidos dos tipos de informes (otra semejanza con la Institu- ción Sueca). El primero es individual y semestral, está a cargo de cada uno de los representantes y es presentado ante el pleno de la Asamblea, en él informan sobre su actividad de gestoría y supervisión de la administración pública. El segundo es anual y está a cargo de la Asamblea, se ocupa de las acciones de gesto- ría y supervisión de todos los representantes, incluyendo las - recomendaciones formuladas y la respuesta de la administración - a las mismas.

El informe anual de la Asamblea debe ser divulgado para su conocimiento en el Distrito Federal, de cierta manera aquí se - recurre a la opinión pública, como lo hace el Ombudsman en apo- yo a sus peticiones o recomendaciones.

No hay contradicción o enfrentamiento entre el sistema me- xicano y el tipo de Ombudsman Parlamentario, la Asamblea de he- cho ha ejercido las atribuciones propias de la figura, no es ne- cesaria la intervención del Ejecutivo para pensar en un Ombuds- man mexicano.

Finalmente cabe aclarar, que la institución donde con ma--

por precisión se han reproducido las características del Justicombudsman Sueco, no es la Comisión Nacional de Derechos Humanos (antes de la inclusión Constitucional), sino en la Procuraduría de los Derechos del Pueblo del Estado de Baja California Norte; en relación con esto diremos que el Procurador de los Derechos del Pueblo, es completamente independiente del Gobernador del Estado, su designación es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados Local.

#### DEFENSOR DE LOS DERECHOS UNIVERSITARIOS.

Es sumamente interesante y de especial atención el estudio de esta entidad en la Universidad Nacional Autónoma de México.- Recordemos que la creación del Defensor de los Derechos Universitarios, se debió a la propuesta elaborada por el Dr. Jorge Carpizo, ex Presidente de la C.N.D.H.; en ese entonces Rector de nuestra máxima Casa de Estudios y actual Procurador General de la República (4-Enero-1993).

La intervención de Carpizo para la adopción y adecuación de la Institución Ombudsman en México se ha manifestado con mayor intensidad en la figura Universitaria en comento y en la reciente reforma (28 de Enero de 1992), en la cual se divide el artículo 102 en los apartados A y B de la Constitución en el cual el apartado A contiene su redacción original sin cambio alguno y B que instituye al Ombudsman a través de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En 1985, el rector de la UNAM, enviaba al pleno del Consejo Universitario la iniciativa del Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios; de su contenido se desprende que -

la defensoría surge para garantizar el cumplimiento de los Derechos Universitarios que los mecanismos tradicionales establecidos hasta ese momento, no habían podido satisfacer. Por su conducto se busca que los universitarios puedan hacer valer sus de rechos contra los actos de autoridades o dependencias de la uni versidad, cuando éstos concluyen dichas prerrogativas. A su - vez, la defensoría se proyecta como un órgano permanente que - pone en conocimiento de las entidades competentes aquellas irre gularidades que le sean informadas, para que el propio órgano - infractor repare su falta, es decir, corrija su actitud.

El 29 de Mayo del año mencionado, el H. Consejo Universita rio aprobó el Estatuto de la Defensoría de los Derechos Univer sitarios. En su artículo 10. la define como "un órgano de carác ter independiente que tiene por finalidad esencial recibir re- clamaciones individuales de los estudiantes y de los miembros - del personal académico de la UNAM, por la afectación de los de- rechos que les otorga la legislación universitaria; realizar - las investigaciones necesarias, ya sea a petición de parte o de oficio y proponer en su caso, soluciones a las autoridades de - la propia universidad".

El Ombudsman de la UNAM es nombrado por la Comisión de Le- gislación Universitaria del Consejo Universitario; de entre una terna elaborada por el rector. La Defensoría es un Ombudsman - Parlamentario o del Legislativo, esto si consideramos que el - Consejo Universitario funge como el órgano de legislación en la UNAM y el rector como el ejecutivo de la misma. En caso de que la designación estuviese en manos del rector deberíamos conside

rar al defensor como un Executive Ombudsman. No obstante la intervención del rector en la elaboración de la terna de candidatos al puesto, esto no modifica la naturaleza parlamentaria del defensor, porque la elección final, el nombramiento corresponde a la Comisión. Asimismo diremos que el Defensor de los Derechos Universitarios deberá ser un jurista de prestigio y cumplir con los mismos requisitos que los miembros de la Junta de Gobierno. Su duración en el cargo es de cuatro años, con posibilidad de una reelección, la defensoría se integra con un defensor y dos adjuntos, personal técnico y administrativo.

Como para la mayoría de los Ombudsman, existe un catálogo de prohibiciones o excluyentes de la competencia de la defensoría, el defensor no puede conocer de los casos donde se reclame violación o afectación proveniente de:

- 1). Derechos Objetivos;
- 2). Derechos laborales;
- 3). Resoluciones disciplinarias;
- 4). Evaluaciones académicas de profesores: comisiones dictaminadoras, consejo interno o técnico;
- 5). Aquellas violaciones que pueden impugnarse por otras vías.

En cuanto al procedimiento podemos decir que se establece con base en los principios de intermediación, concentración y rapidez. A pesar de que la queja debe presentarse por escrito, se busca evitar en su mayoría cualquier formulismo.

Finalmente diremos que el Defensor de los Derechos Universitarios, rinde anualmente un informe de sus actividades que es

dado a conocer públicamente ante el Rector y el Consejo Universitario. En dicho anuario puede incluir las recomendaciones pertinentes encaminadas al perfeccionamiento de la legislación universitaria. En el reglamento se reafirma que la defensoría es un órgano independiente con plena libertad de acción respecto de cualquier autoridad universitaria.

Para que el Ombudsman Mexicano mantenga su prestigio, su autoridad (auctoritas), tenga confiabilidad y ejerza su actividad supervisora de la administración pública, es necesario la autonomía de la institución. Es indispensable que el Ombudsman de nuestro país, no sea designado por el Ejecutivo porque esto rompe con la esencia de la figura. El Presidente de la República debe participar como lo hace el rector de la UNAM en la elección del Defensor Universitario; debe corresponder al Ejecutivo Federal la formulación de la terna de aquellos candidatos a ocupar el cargo de Ombudsman, pero la designación, el nombramiento de dicho servidor público, tiene que ser una atribución exclusiva del Legislativo de nuestro país.

Por todo esto, el Ombudsman Mexicano, el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sigue siendo uno de los llamados Executive Ombudsman, asimilándose más al Canciller de Justicia de Suecia que al Justitieombudsman; sin embargo por el procedimiento de designación se queda en esa aproximación, cerca de ser un Justitieombudsman.

#### PROPUESTA SOBRE EL OMBUDSMAN MEXICANO

Cuando aquellos que hemos tenido la fortuna de brindar parte de nuestras vidas a eso que llamamos derecho, continuamos -

preguntándonos ¿Qué es el derecho?, parece ser que nuestro andar por las aulas universitarias más que aclararnos conceptos, ha confundido nuestras mentes con un constante bombardeo de opiniones, teorías, o aspectos filosóficos tan amplios y diversos, que son imposibles de conciliar.

Algunos por ignorancia y los demás por indiferencia, aceptan el concepto tradicional que sólo se ve en el Derecho a un conjunto de normas jurídicas, esta apreciación es simplista y correcta a la vez, pues las normas jurídicas son Derecho, pero el Derecho no es sólo eso, es decir un conjunto de normas jurídicas.

En este sentido debemos entender que si bien el objetivo principal del Derecho es la regulación del mundo del ser, el deber ser es primordial, pues de él se nutre su substancia y descansa la continua perfección del ordenamiento jurídico; si ignoramos este enfoque, y desplazamos las expectativas sociales, culturales o económicas por considerarlas metajurídicas, el especialista el Derecho se vuelve arcaico.

Aceptando la validez de la anterior premisa, el análisis que hemos efectuado sobre los Derechos Humanos, la Institución Ombudsman y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ha buscado referirse a dos puntos de atención del Derecho que en algunos momentos se antojan antagónicos, el ser y el deber ser.

Con los datos alcanzados y para culminar este proceso de investigación; nos queda dar respuesta a la siguiente interrogante ¿Cómo debe ser la regulación jurídica del Ombudsman Mexicano?. Ofrecemos como solución a lo anterior, un planteamiento

que respeta la naturaleza parlamentaria del Justitieombudsman - de Suecia, pero considera el sistema político de preeminencia - presidencial y su influencia en la designación del titular de - la institución defensora de los derechos humanos. Sin caer en - la utopía, se trata de llegar a la pureza de la estructura de - la figura sueca, específicamente en lo que toca al nombramiento de su titular el Justitieombudsman Mexicano.

Hemos comentado que una de las características fundamentales de los Justitieombudsman, es la de ser designados por el po der Legislativo. Esta particularidad reviste una especial impor tancia si recordamos que en esencia esto distingue al Justitieombudsman del Canciller de Justicia Sueco.

Considero que para un país como México, donde la encarnación del poder continúa previstiendo en la figura del Presidente de la República y por ende, el sistema presidencialista deno ta un claro desequilibrio en la división del ejercicio del po der, el procedimiento seguido para la designación del Ombudsman Mexicano requiere adecuarse a esta realidad política y a su vez no contravenir su naturaleza legislativa.

Para desarrollar este punto, tenemos como ejemplo al Defen sor de Derechos Universitarios. Recordemos que este Ombudsman - es designado por la Comisión de Legislación Universitaria del - Consejo Universitario de entre una terna de candidatos presenta dos por el rector de la máxima casa de estudios.

Proponemos que el Ombudsman Mexicano sea designado por la Cámara de Diputados de entre una terna de - tres candidatos que elabore el Presidente de la Re



pública y para que su elección, la Cámara adopte - su resolución por concenso o por el voto favorable del setenta y cinco por ciento de los individuos - que la integran.

Con la intervención del Ejecutivo Federal en la composición de la terna de candidatos a ocupar el cargo de Justitieombudsman, no se pretende que dicho servidor público sea una marioneta del Presidente de la República, por lo contrario, nuestro objetivo es garantizar su independencia. El Justitieombudsman debe ser designado por el poder Legislativo del Estado, éste es un principio que se ha reiterado hasta el cansancio en México, dicho poder se deposita en un Congreso General integrado por las Cámaras de Diputados y Senadores; no obstante, planteamos que la designación del Ombudsman Mexicano sea una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados.

Independientemente de lo anterior, por el prestigio que - hasta el momento ha logrado y dado que la población identifica con facilidad a este Servidor Público, creemos conveniente denominar al Ombudsman Mexicano Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, manteniendo el organigrama de la Comisión.

Con base en lo expuesto proponemos la adición de los artículos 73 fracción XXIV y 74 fracción III, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

XXIV.- Para expedir las leyes orgánicas de la Contaduría Mayor y de la Comisión Nacional de Derechos Huma-

nos...

Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Di  
putados:

III.- Nombrar a los jefes y demás empleados de la Contadur  
ría Mayor y designar al titular de la C.N.D.H. de -  
una terna de tres candidatos integrada por el Presid  
ente de la República...

La Institución Ombudsman no debe sujetarse a los mecanis--  
mos tradicionales de designación enmarcados por el Derecho Mexica  
no, estamos frente a una figura relativamente nueva que exige  
la modernidad del marco jurídico. Si pretendemos alcanzar un -  
grado superior en materia de salvaguarda y respeto a los dere--  
chos humanos tenemos que romper con viejas prácticas.

b) LAS FUNCIONES DEL OMBUDSMAN Y SU RELACION CON LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Según lo que hemos señalado anteriormente, la actividad de las instituciones que están comprendidas dentro del concepto - Ombudsman, está orientada a lograr una tutela rápida y expedita, por medio de la conciliación y la recomendación de los derechos de los gobernados afectados por la conducta de las autoridades administrativas, por lo que la aplicación directa o bien por medio de solicitud, de sanciones o en casos extremos, de carácter penal, no entra como regla general dentro de las funciones directas de este organismo. Sin embargo, por medio de las investigaciones que realizan y el conocimiento que tienen de la situación general de la Administración Pública en el sector en el cual opera sus recomendaciones pueden servir de base muy importante a los organismos competentes para conocer y resolver sobre la responsabilidad de los servidores públicos respectivos, para que puedan aplicar las sanciones correspondientes con mayor objetividad.

En la legislación mexicana se ha iniciado muy recientemente la introducción de instituciones similares al Ombudsman pero con la diferencia que por tratarse del régimen presidencial, ha predominado el criterio de que su designación y funciones, no están vinculadas con el orden legislativo, como ocurre en los países de régimen parlamentario de acuerdo con el modelo escandinavo, sino que se le ha hecho depender del ejecutivo, aun cuando con autonomía funcional, lo que no resulta extraño, pues este régimen adoptado por el ordenamiento francés, ya que el -

Médiatur es nombrado por el Gobierno, no obstante que el acceso de las reclamantes tienen que realizarse a través de un miembro de la Asamblea Nacional del Senado.

Por otra parte, otra característica del sistema mexicano, - todavía incipiente es que se ha iniciado en el ámbito local, - pues además de los intentos que se han efectuado en 1984 en el Ayuntamiento de la Ciudad de Colima, y en la Ley Orgánica Municipal de la Entidad del mismo nombre que no tuvieron aplicación práctica, ya que con mayor experiencia los citados organismos - se crearon muy recientemente, como es bien sabido, en Agosto de 1988 en el Estado de Aguascalientes y en este año de 1989, en - el Municipio de Querétaro, y en el ámbito federal, es decir en - el ámbito del Distrito Federal, la institución que no obstante - su reciente establecimiento puede considerarse ya consolidada - en la Procuraduría de la Protección Ciudadana, la que siguiendo la corriente que hemos señalado con anterioridad, que vincula, - así sea de manera indirecta, a los Procuradores o Defensores de los ciudadanos con la responsabilidad de las autoridades admi--nistrativas, se introdujo en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, reformada por el decreto publicado el 14 de Agosto de 1988. Como habíamos señalado anteriormente la responsabilidad que puede tener mayor - eficacia en nuestro ordenamiento es la de carácter administrativo, tanto en el ámbito federal como de las entidades federati--vas, de acuerdo con las bases generales del artículo 109 de la Carta Federal y en esta materia el artículo 58 de la citada ley de Aguascalientes dispone que el procedimiento de responsabili-

dad administrativo por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos podrá iniciarse indistintamente ante la autoridad jerárquica superior o el Procurador de Protección Ciudadana, por medio de un procedimiento de investigación flexible, informal y breve, que concluye cuando se trata del superior jerárquico de la autoridad contra la cual se presenta la reclamación, con una resolución imperativa, que en su caso, impondrá las sanciones que corresponda.

La recomendación del Procurador de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes, puede consistir, en la petición al superior jerárquico competente que van desde la aplicación al infractor de medidas disciplinarias; apercibimiento, sugerencias de modificación a los procedimientos administrativos inapropiados, el resarcimiento a los afectados por los daños y perjuicios causados o cualesquiera otra recomendación legal que contribuya a mejorar la relación entre gobernantes y gobernados.

Para concluir con este pequeño trabajo diremos que estamos muy lejos de las reglas, generales que a este respecto señala el artículo 106 párrafo II de la Constitución Española de 1978, en la cual se dispone "Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufra en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servidores públicos".(39)

(39) Op. Cit. Págs. 219-223.

## COMENTARIO

Podríamos criticar la adecuación de la Institución Ombudsman en México, pero es importante destacar que la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha sido un gran avance en la legitimidad y legalidad de las Instituciones en nuestro país. Se ha logrado a través de ésta una limitación a los abusos de autoridad. El Gobierno hoy por hoy cuida fundamentalmente aquellos actos de autoridad que pudiesen llegar a transgredir los derechos del individuo y esto se materializa en una mayor justicia para el gobernado.

## CONCLUSIONES

1.- Los Derechos Humanos en el marco jurídico internacional han cobrado una importancia especial en los últimos tiempos, no obstante, que son los inherentes al individuo y que han existido y han sido reconocidos desde tiempos inmemorables. Han sido objeto de estudio internacional, se encuentran expresados entre otros en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 e internacionalmente son reconocidos en tratados y convenios universales.

2.- Los Derechos Humanos se integran por un conjunto de prerrogativas civiles, políticas y sociales universalmente aceptadas, que son inherentes a la persona física dotada de personalidad jurídica, cuyo respeto y salvaguarda se basa en el reconocimiento de la dignidad del hombre y en la superioridad que el Estado de Derecho ha demostrado tener sobre el poder para la convivencia humana civilizada.

3.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece al numerar únicamente en sus veintinueve artículos lo que son las Garantías Individuales, considerando que cualquier otro derecho contemplado a favor del individuo, en otra parte del texto constitucional como lo es el caso por ejemplo del artículo 123 quedaría excluido de este rubro. Con esto quiero decir que este artículo está fuera del capítulo de garantías individuales y sin embargo considerados por las Instituciones Internacionales como Derechos Humanos.

4.- En México son reconocidos y expresados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y han sido consi-

deradas en anteriores ordenamientos Constitucionales; se han contemplado como garantías individuales y sin embargo la conotación de garantía individual es en lo específico ya que el término de Derechos Humanos en realidad contempla un marco de mayor alcance.

5.- En nuestro país y en base a lo arriba señalado podemos decir que las garantías individuales son limitativas ya que actúan sólo dentro de un Estado y su contenido regula la conducta del individuo o grupo de individuos. La Garantía Individual llamada también Garantía Constitucional es un instrumento legal que sirve para la protección de los Derechos Humanos y los Derechos Humanos son aquellos que van más allá de las fronteras de un país, sin importar raza, sexo y religión.

6.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos es considerada como un órgano responsable de promover y vigilar el cumplimiento de la Política Nacional en materia de respeto y defensa de los Derechos Humanos. En México no es la primera vez que existe un órgano de esta naturaleza ya que en nuestro país procedieron a este organismo La Procuraduría de los Pobres 1847, - La Procuraduría Federal del Consumidor 1975, La Procuraduría de Vecinos entre otras pero todas estas siempre con el mismo objetivo la salvaguarda de los Derechos Humanos. Importante es señalar que el ejecutivo se inspira en la institución Sueca para crear a la citada comisión y equivocadamente el ex Presidente de la C.N.D.H. ha atribuido al Presidente de la República la inclusión de la Institución Sueca en el sistema jurídico mexicano, lo que es falso, ya que como se mencionó anteriormente el -



Estado de Colima ya habfa adoptado al figura.

7.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo descentralizado del Poder Ejecutivo con autonomía y patrimonio propio y su función estriba en la observancia irrestricta - de la ley, su marco jurídico es muy limitado, preciso y la propia ley de la C.N.D.H. la señala, no tiene la capacidad jurídica de cambiar o modificar aquellos actos de autoridad que lesionen los intereses del particular; pero si bien la de recomendar sanciones a aquellas autoridades que incurran o violen los derechos de todo individuo.

8.- La C.N.D.H. interviene a petición de parte o de oficio, pero lo más importante es que el acceso del particular a ésta es de modo directo y sin mediar formalidades para la substanciación de un proceso de queja ante ésta.

9.- Dicha institución expide una recomendación después de haber llegado a la conclusión de que es competente para conocer la queja planteada; de que ha seguido el procedimiento que para tales casos señala el reglamento interno en el cual se encuentra previsto un período de investigación y valoración de pruebas, es decir después de que se han desahogado todas las etapas de procedimiento y concluye que lo conducente son las recomendaciones específicas que se desprenden del expediente respectivo. En consecuencia, no resulta admisible que una vez expedida una recomendación, la Comisión Nacional participe con la autoridad a quien se le dirigió la misma, formando una comisión administrativa o interviniendo en una Averiguación Previa sobre el contenido de su recomendación.

A la autoridad que recibe la recomendación, le corresponde jurídicamente realizar investigaciones del caso para responder a la Comisión si atiende o no la recomendación.

Una vez expedida la recomendación, la competencia de la Comisión consiste en dar seguimiento y verificar que ella se ha cumplido en forma cabal. En ningún caso tiene competencia para intervenir con la autoridad involucrada en una nueva o segunda investigación, lo que convertiría en coadyuvante de la autoridad a la que se dirigió esa recomendación, lo cual es ajeno a sus fines y se desvirtuaría su capacidad y actuación como Ombudsman.

10.- Aun cuando la C.N.D.H. notiene autoridad ni ejerce un carácter coercitivo en contra de autoridad alguna cuenta de acuerdo con su marco jurídico con la facultad de emitir recomendaciones a las autoridades superiores jerárquicas (Procurador General de la República y Gobernadores de los Estados) que sancionen aquellas conductas irregulares e ilícitas en que incurran las autoridades en el cumplimiento de sus funciones y que van desde sanciones disciplinarias hasta el ejercicio de la acción penal. Importante es destacar que estas recomendaciones aún cuando no tienen carácter de obligatorias para con la autoridad a las que van dirigidas, se apoye en otras cosas, como en la publicidad para ser acatadas.

11.- Dicha Institución en nuestro país cuenta con un Presidente el cual es nombrado por el Presidente de la República y el cual deberá de cumplir con ciertos requisitos observándose al hacer este trabajo que el Reglamento Interno en relación con

la Ley de la Institución es omisa a lo concerniente y a las culidades subjetivas que debe reunir el Titular de la Comisión.

12.- Como ya se mencionó en el punto anterior la C.N.D.H., es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio y la cual tiene por objeto la protección, promoción, observancia y divulgación de los Derechos Humanos, pese a todo esto encontramos que dicha comisión también tiene sus limitaciones y la ley de la misma contempla en su artículo 7o. los asuntos en los cuales no podrá conocer siendo éstos: a) Asuntos electorales, b) Asuntos jurisdiccionales y c) Asuntos laborales. Aclarando que en asuntos jurisdiccionales salvo los de carácter federal cuando dichos actos u omisiones tengan carácter administrativo. La C.N.D.H. podrá conocer siempre y cuando se trate de cuestiones de forma y no de fondo.

13.- Las limitaciones de la C.N.D.H. son importantes desde el punto de vista, de que a diferencia de los organismos internacionales sobre Derechos Humanos ésta ni siquiera tiene facultades para la defensa de los derechos políticos fundamentales del individuo. Es posible justificar la limitación en el marco laboral argumentando duplicidad de funciones, en el marco jurisdiccional justificándolo en la autonomía del poder judicial, pero en cuestiones electorales es inminente que aun existiendo en nuestro país un Tribunal Federal Electoral, no se le de facultades a la Comisión para conocer de este tipo de asuntos.

14.- Del estudio de nuestro tema podemos destacar que la C.N.D.H. mal llamada Ombudsman en poco se asimila a esta figura Sueca, ya que difiere mucho desde su marco de creación hasta -

sus propias limitaciones. En nuestro país considero aun con todas sus deficiencias la C.N.D.H. ha conseguido dar un marco de legitimidad al sistema Jurídico Nacional.

15.- La figura Ombudsman, palabra sueca que significa representante, empezó a divulgarse en la primera posguerra en los restantes países escandinavos (Dinamarca, Noruega, Finlandia), después de haber permanecido en forma oscura en la Legislación sueca a partir de 1809, y al terminar la Segunda Guerra Mundial, se advierte su influencia en los más diversos ordenamientos, de una manera crecientemente acelerada, a tal grado de que se ha podido clasificar sin exageración como "institución universal".

16.- El Ombudsman cuya denominación ya se ha consagrado en numerosas legislaciones, o bien en la doctrina y la jurisprudencia, no obstante los nombres que se le han dado, en varios ordenamientos podemos decir que la palabra sueca "ombud" se traduce como una persona encargada de fungir como vocero o representante de otra, así pues podemos decir que la palabra sueca Ombudsman en su traducción al español significa persona que da trámite o tramita. Esto implica una Institución que llena una necesidad ineludible, en virtud de la carencia de instrumentos efectivos de tutela de los derechos e intereses legítimos de los administrados, ya que significa la posibilidad para estos últimos de acudir a funcionarios que pueden recibir directa o indirectamente sus reclamaciones sin necesidad de formalidades procesales; funcionarios facultados para realizar investigaciones inmediatas, que les permite formular recomendaciones para solucio--

nar en forma rápida y sin gastos excesivos para los interesados, los problemas constantes que afectan cotidianamente a los gobernados (semejanza con la C.N.D.H.)

17.- Una de las atribuciones del Ombudsman es señalar los errores y deficiencias que observen en la actividad administrativa o incluso en los ordenamientos en las cuales se apoya, para seguir las modificaciones que permitan corregir tales vicios, lo que se ha traducido en el mejoramiento constante en este amplísimo sector incluyendo la tendencia a humanizar las siempre difíciles relaciones entre la administración y los gobernados.

18.- De este examen panorámico podemos destacar en forma muy sintética, que el modelo escandinavo, en términos generales puede calificarse como un Comisionado Parlamentario ya que es designado por el Organó Legislativo, ante el cual responde y debe rendir informes, pero con autonomía respecto del mismo, en cuanto posee estabilidad y además no recibe del mismo instrucciones específicas sino exclusivamente de carácter general; pero se caracteriza además por el acceso directo de los afectados con la posibilidad de realizar de oficio las investigaciones de la actividad administrativa.

19.- El Ombudsman es por naturaleza independiente, considerando que en ello se basa la esencia de la Institución; tiene una naturaleza apolítica ya que no pertenece a la administración y asimismo no conducir ni dirigir ningún asunto de un Estado, debe ser de fácil acceso con una comunicación simple y llana entre el quejoso y la Institución con un procedimiento

comprensible y sin tantos formulismos, y por último con una - - gran publicidad ya que esto significa que los ciudadanos conozcan esta Institución ya sea a través de los medios de comunicación o de publicaciones con el fin no sólo de respaldar sus recomendaciones sino para informar a la sociedad sobre los modos de acercarse a ella, los casos que son de su competencia y en - sí para que el público sepa que existe una Institución que protege sus Derechos Humanos (otra semejanza con la C.N.D.H.).

20.- Con este trabajo nos pudimos dar cuenta que a pesar - de que la C.N.D.H. tiene limitaciones, que hay asuntos en los - que ésta no puede intervenir, que sólo debe dar recomendacio- - nes; consideró que con todas estas deficiencias ha cumplido hagta el momento con su objetivo: la promoción, divulgación, observancia, y sobre todo la defensa de los DERECHOS HUMANOS, sin importar posición económica, raza, sexo, color y religión y en lo general su difusión ya que es conveniente a los intereses del - gobernado y en un futuro a través del perfeccionamiento de la - misma puede llegar a ser una bastión de legalidad en nuestro - sistema jurídico mexicano.

## BIBLIOGRAFIA.

- 1.- DIAZ, M.L. MANUAL DE DERECHOS HUMANOS. ED. COLECCION MANUALES, MEXICO 1991.
- 2.- FIX, Z. H. PROTECCION JURIDICA DE LOS DERECHOS HUMANOS. - (ESTUDIO COMPARATIVO) ED. COLECCION MANUALES, MEXICO 1991.
- 3.- FIX, Z. H. LATINOAMERICA: CONSTITUCION, PROCESO Y DERECHOS HUMANOS. ED. MIGUEL ANGEL PORRUA, S.A.
- 4.- MACHORRO, N.P. EL MINISTERIO PUBLICO, LA INTERVENCION DEL TERCERO EN EL PROCEDIMIENTO PENAL Y LA OBLIGACION DE CON--SIGNAR SEGUN LA CONSTITUCION. ED. C.N.D.H. SERIE FOLLETOS. MEXICO, 1991.
- 5.- BURGOA, I. LAS GARANTIAS INDIVIDUALES. ED. PORRUA, S.A. - MEXICO, 1988.
- 6.- BURGOA, I. EL JUICIO DE AMPARO. ED. PORRUA, S.A. EDICION - decimosexta, MEXICO, 1981.
- 7.- DELGADILLO, G.L. ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. ED.- LIMUSA, MEXICO, 1986.
- 8.- FAIREN, G.V. EL DEFENSOR DEL PUEBLO, TOMO I. CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES, MADRID, 1986.
- 9.- DELGADILLO, G.L.H. LOS DERECHOS DISCIPLINARIOS DE LA FUN--CION PUBLICA. PREMIO I.N.A.P. 89 INCISO 2.4.
- 10.- LA DEFENSORIA DE LOS DERECHOS UNIVERSITARIOS DE LA U.N.A.M. Y LA INSTITUCION DEL OMBUDSMAN EN SUECIA. ED. U.N.A.M. MEXICO, 1986.

## PUBLICACIONES:

- 1.- GACETA No. 90/0 COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. ED. 1o. DE AGOSTO DE 1990, MEXICO 1990.
- 2.- GACETA No. 90/1 COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. ED. 15 DE AGOSTO DE 1990, MEXICO 1990.
- 3.- GACETA No. 90/2 COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. ED. 15 DE SEPTIEMBRE DE 1990, MEXICO 1990.
- 4.- GACETA No. 90/3 COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. ED. 15 DE OCTUBRE DE 1990, MEXICO, 1990.
- 5.- GACETA No. 90/4 COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS ED. 15 DE NOVIEMBRE DE 1990, MEXICO 1990.
- 6.- COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. PRIMER INFORME SEMESTRAL. ED. JUNIO-DICIEMBRE. MEXICO 1990.
- 7.- GACETA No. 90/6 COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS ED. 15 DE ENERO DE 1991, MEXICO 1991.
- 8.- GACETA No. 91/7 COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. - ED. 15 DE FEBRERO DE 1991, MEXICO 1991.
- 9.- GACETA No. 91/8 COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. - ED. 15 DE MARZO DE 1991, MEXICO 1991.
- 10.- GACETA No. 91/10 COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. - ED. 15 DE MAYO DE 1991, MEXICO 1991.
- 11.- GACETA No. 91/11 COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. - ED. 15 DE JUNIO DE 1991, MEXICO 1991.
- 12.- GACETA No. 91/12 COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. - ED. 15 DE JULIO DE 1991. MEXICO 1991.
- 13.- COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. SEGUNDO INFORME SEMESTRAL. ED. DICIEMBRE 1990 - JUNIO 1991, MEXICO 1991.



**LEGISLACION:**

- 1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. EDITORIAL TRILLAS, MEXICO 1992.
- 2.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. LEY DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, MEXICO 1992.
- 3.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
- 4.- REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. APROBADO POR LA C.N.D.H. JUNIO-JULIO 1990. (1o. DE AGOSTO DE 1990).