

FALLA DE ORIGEN

215  
29



Universidad Nacional Autónoma de México

Escuela Nacional de Estudios Profesionales  
"ACATLAN"

Los Derechos Humanos  
en México:  
Evolución y Perspectivas

TESIS PROFESIONAL  
Que para obtener el Título de  
LICENCIADO EN DERECHO  
P r e s e n t a  
*Adriana Emir Martínez Peña*



México, D. F.

1995



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.

A PAPA ALFRE  
POR NO CLAUDICAR  
POR CREER QUE PUEDE  
SER

A MAMI ENI  
POR SU AMOR E  
INCONDICIONAL APOYO  
SIEMPRE

A FREDUNCIO

POR SER LUZ Y ESPERANZA  
PORQUE CUANDO SONRIES  
TODO LUCE MEJOR.

A PONCHO

GRACIAS.

TU ENTIENDES LO

QUE QUIERE DECIR

A MIS PROFESORES.  
POR EL TIEMPO  
LAS ENSEÑANZAS, EL  
ESFUERZO Y POR SER  
MAESTROS.

## INDICE

	Página	
<u>Introducción.</u>	I	
<b>CAPITULO I</b>	<b>EVOLUCION HISTORICA DE LOS DERECHOS HUMANOS.....</b>	<b>1</b>
1.1	Inglaterra (1215).....	1
1.2	Francia (1789).....	8
1.3	Estados Unidos (1787).....	13
<b>CAPITULO II</b>	<b>LOS DERECHOS HUMANOS EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL.....</b>	<b>19</b>
2.1	Carta de las Naciones Unidas.....	19
2.2	La Declaración Universal de Derechos Humanos.....	22
	2.2.1 Antecedentes.....	22
2.3	Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos.....	26
	2.3.1 El Pacto de Derechos Civiles y Políticos, de 16 de diciembre de 1966.....	27

## INDICE

	Página	
<u>Introducción.</u>	I	
<b>CAPITULO I</b>	<b>EVOLUCION HISTORICA DE LOS DERECHOS HUMANOS.....</b>	<b>1</b>
1.1	Inglaterra (1215).....	1
1.2	Francia (1789).....	8
1.3	Estados Unidos (1787).....	13
<b>CAPITULO II</b>	<b>LOS DERECHOS HUMANOS EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL.....</b>	<b>19</b>
2.1	Carta de las Naciones Unidas.....	19
2.2	La Declaración Universal de Derechos Humanos.....	22
2.2.1	Antecedentes.....	22
2.3	Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos.....	26
2.3.1	El Pacto de Derechos Civiles y Políticos, de 16 de diciembre de 1966.....	27

2.3.2	El Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del 16 de diciembre de 1966.	30
2.4	Carta de la Organización de los Estados Americanos.....	34
2.4.1	Corte Interamericana de Derechos Humanos.....	37
2.4.2	Comisión Interamericana de Derechos Humanos.....	39
2.4.3	Instituto Interamericano de Derechos Humanos (Sede: San José, Costa Rica).....	43
2.5	Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.....	44
<b>CAPITULO III</b>	<b>EL OMBUDSMAN.....</b>	<b>52</b>
3.1	Características generales.....	52
3.2	Suecia.....	57
3.3	Finlandia.....	71
3.4	Dinamarca.....	81
3.5	Noruega.....	93
3.6	Posiciones contrarias al Ombudsman.	103

	Página	
<b>CAPITULO IV</b>	<b>LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO.....</b>	<b>107</b>
4.1	Marco jurídico.....	107
4.2	La Comisión Nacional de Derechos Hu- manos.....	114
4.3	Logros de la Comisión Nacional de - Derechos Humanos (1990-1993).....	124
4.4	Sugerencias para una mayor protec- ción de los Derechos Humanos.....	131
	<u>Conclusiones.</u>	138
Anexo I	Síntesis de la Carta Magna de Juan sin Tierra (1215).....	142
Anexo II	Síntesis de la Declaración de los - Derechos del Hombre y del Ciudadano (26 de agosto de 1789).....	147
	<u>Glosario.</u>	152
	<u>Bibliografía.</u>	156

## INTRODUCCION

La mayoría de las constituciones actuales se dividen según la técnica tradicional y más socorrida, en dos partes: la dogmática, que se resume en el llamado principio de distribución, y la orgánica que se analiza al amparo del principio de organización. Desde luego conviene subrayar que este deslinde compone una noción elemental para el constitucionalismo.

En su formulación los derechos humanos confieren sustancia a la porción dogmática constitucional. Frente al pensamiento individualista a la luz del cual se elaboran las principales declaraciones constitucionales del mundo moderno, esa parte normativa alberga los derechos arrancados por el pueblo al soberano, preservados en forma permanente, intangibles para la regulación jurídica secundaria.

A dos ramas pertenecían los derechos plasmados en las viejas constituciones: civiles o políticas. Los primeros afrontaban la vida social del individuo, en tanto que las segundas aludían al aparato estatal.

## II

En los términos de una clasificación aún aceptada, los derechos individuales pueden inscribirse en alguna de las siguientes categorías:

- a) De libertad del individuo aislado, incluida la propiedad privada;
- b) De libertad del individuo con relación a otros;
- c) Del individuo en el Estado, como ciudadano;
- d) Derecho del individuo a prestaciones del Estado, como el trabajo a la asistencia, al seguro, a la educación, etc.

En defensa de estos derechos el Estado mexicano ha creado la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a la manera del Ombudsman de los países escandinavos, sin embargo, tanto internamente como a nivel internacional se sigue destacando la violación constante y consuetudinaria de los derechos humanos.

En este orden de ideas, la autora de tesis se propuso elaborar un estudio que permita conocer: la evolución de los derechos humanos en México y en el mundo; las funciones reales del Ombudsman; así como el origen, funcionamiento, logros y expectativas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

### III

Es así que, en el capítulo primero de esta obra de tesis, se hace una breve historia de la evolución histórica de los derechos humanos; observando su aparición por Inglaterra, Francia y Estados Unidos, al igual que se analizan los documentos que dieron origen a los principios de derechos humanos que rigen a la humanidad hasta nuestros días.

En el capítulo segundo se desarrollan los temas de la Carta Magna, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos y por último la Carta de la Organización de Estados Americanos, aquí se revelan los artículos que sientan las bases para el respeto, la paz universal, la seguridad internacional, la igualdad de derechos, etc., que darán la iniciativa para el mejor y más firme apoyo a los derechos humanos.

El Ombudsman es el defensor de los derechos del ciudadano. En los países escandinavos, el Ombudsman es un cargo institucional cuya misión fundamental es proteger a la sociedad de los yerros de la burocracia y los abusos de la administración pública; este aspecto, es punto central del capítulo tres, y en él se hace una reseña histórica que atraviesa por Suecia, Finlandia, Dinamarca y Noruega; además de resaltar sus caracte

#### IV

ísticas generales.

Por último, la autora de tesis hace una evaluación del estado que guardan los Derechos Humanos en México; analizando su marco jurídico, la naturaleza de la Comisión Nacional, así como sus logros; y posteriormente finaliza con una sugerencia en caminata a alcanzar mayores objetivos, con propuestas que posiblemente con el tiempo sean de gran utilidad al pueblo mexicano.

ísticas generales.

Por último, la autora de tesis hace una evaluación del estado que guardan los Derechos Humanos en México; analizando su marco jurídico, la naturaleza de la Comisión Nacional, así como sus logros; y posteriormente finaliza con una sugerencia encaminada a alcanzar mayores objetivos, con propuestas que posiblemente con el tiempo sean de gran utilidad al pueblo mexicano.

## CAPITULO I

## EVOLUCION HISTORICA DE LOS DERECHOS HUMANOS

## 1.1 INGLATERRA (1215)

El realizar una reseña histórica general y contar con un cuadro comprensivo sobre los derechos humanos, es importante, ya que de esto depende seguir a grandes rasgos su aparición y desarrollo en base a ordenamientos únicos en la historia y que debido a su valor, observan aspectos de bondad, fuerza y vigencia jurídica.

Entre los ordenamientos a que se hará referencia, se encuentra la Carta Magna Inglesa y los posteriores a ésta que han ejercido influencia notoria sobre el derecho contemporáneo contando también, claro está, el mexicano y en general, el correspondiente a América Latina.

Al analizar el horizonte histórico de los derechos humanos, es posible distinguir una división: la fase negativa, donde existe una ausencia total de derechos humanos; y la fa-

se positiva, donde existe la presencia de éstos con diverso tono y significado e implicaciones distintas.

En cuanto a la fase positiva, se estima útil y certera la separación entre libertades por reflejo, por privilegio, por autonomía legal. Las primeras se refieren al reflejo de los deberes religiosos o morales del gobernante; las segundas, son los derechos subjetivos derivados de contratos y estipulaciones entre los individuos privilegiados y los gobernantes que otorgan los privilegios o derechos derivados del derecho objetivo, una ley en favor de los privilegiados; las terceras finalmente, derivan de la Constitución que ampara la libertad mediante la consagración de precisos derechos individuales:

"Al primer fenómeno mencionado corresponde la autocracia, al segundo, la aristocracia y al tercero, la democracia". (1)

Con mayor o menor razón se suele afirmar que la Carta Magna Inglesa, convenida entre el rey Juan y los barones en

---

(1) DORN, Herbert, Los derechos humanos como fuerzas formativas del desarrollo económico y social; Academia Internacional de Derecho Comparado e Internacional, Cursos Monográficos, pp. 152 y 153.

1215, constituye el antecedente primordial de las modernas de-  
claraciones de derechos. Sin embargo, ha de notarse que la -  
Carta sólo se sitúa entre los pactos típicos del derecho me--  
dieval, como a continuación se hace referencia:

"De esa índole es la Carta Magna arrancada por los barones, espada en manos, al rey Juan... y a esa clase pertenecen las confirmaciones posteriores a esa Carta por los príncipes que siguieron, la petición de derechos, aceptada por Carlos I al comenzar su reinado; la Declara-  
ción de Derechos presentada por Loes y los Co-  
munes al príncipe de Orange en 1688, a la que después se dio la forma de una ley del Parla-  
mento, llamándola Ley de Derechos". (2)

Cabe señalar que la Carta Magna no establece derechos, -  
sino, reestablece las antiguas costumbres; un caso específico  
de esto, eran los liberihombres a los que se refiere; ya que  
éstos son apenas un reducido número en el conjunto de los in-  
gleses; es decir, la comunidad de la nobleza, por consiguien-  
te cuando se habla del communi totius angliae o del communi -  
consilium regni, se hace referencia al conjunto y al consejo  
de las clases privilegiadas.

---

(2) HAMILTON, Alexander; El federalista; LXXXIV; Fondo de Cultura Eco-  
nómica, México, 1957, p. 367.

En la definitiva formulación en el año 1225, bajo el reinado de Enrique III, en el artículo 13 de la Carta Magna se estableció la participación de inquisidores reales para algunos procesos, lo cual constituye antecedente de la persecución oficial y por lo mismo, del Ministerio Público, del que hoy se conoce con nombre distinto en Inglaterra. Bien se sabe que la isla constituye uno de los baluartes fundamentales del sistema de la acción popular. Aquel precepto, en fin, fue abrogado en 1863.

Otras notables anticipaciones contuvo la Carta; así, el artículo 14 consolidó el principio de la proporción entre delito y pena; el artículo 22 inició la decadencia de la pena confiscatoria; y el artículo 29, fundamental dentro del cuadro íntegro de la Carta, expuso el principio de legalidad el debido proceso legal y el derecho de acceso a la justicia pública, todo ello con fórmulas concisas que poseen parentesco estrecho con los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Mexicana y que han informado otros cuerpos normativos; como se señala a continuación:

"Ningún hombre libre será detenido ni preso, ni desposeído de su tenencia de sus libertades o libres usos, ni puesto fuera de la ley, ni exiliado, ni molestado de manera alguna; y no nos pondremos ni haremos poner manos sobre él, a no ser en virtud de un juicio legal de sus pares y según la ley del país. No vendremos, ni rehusaremos, ni retrasaremos a nadie el derecho a la

justicia". (3)

La Petición de Derechos del 7 de junio de 1628, restauró varias facultades vulneradas y advirtió sobre detenciones y juicios con apego a la ley. El Bill of Rights, del 13 de febrero de 1689, contuvo declaraciones de lores y comunes, representando legal, plena y libremente a todos los estamentos (cada uno de los cuatro Estados que concurrían a las Cortes de Aragón) del pueblo de este reino, pronunciados por los derechos y libertades indiscutibles entre los que hubieron de figurar no pocos en materia penal: se combatieron los tribunales privilegiados; se reprobaban las sanciones con las que se reprimía el ejercicio de la petición al rey, se reconoció el derecho a la tenencia de armas para la defensa legítima, se proscribieron las fianzas y sumas excesivas y las penas crueles e inusitadas. Y si bien no creó Inglaterra el tribunal de jurados, lo organizó asimismo a través de la declaración 11, que exigía de sus integrantes, con tono aristocrático, la condición de libres tenedores. Por último, la declaración 12 estipuló en contra de multas y confiscaciones previas a la condena.

El Acta de Habeas Corpus, de 1679, instrumentó este reme

---

(3) GARCÍA RAMÍREZ, Sergio; Los derechos humanos y el derecho penal; SEP Setentas, México, 1976, p. 35.

medio judicial que tan bastas proyecciones posee en el derecho contemporáneo.

El Acta de establecimiento, del 12 de junio de 1701, con firmó derechos y libertades. Su artículo III, se refirió al juicio político al disponer que ningún perdón podrá lograrse bajo el gran sello de Inglaterra, contra una acusación (impeachment) decidida por los comunes.

Inglaterra es como tantas veces se ha dicho, justiciera y maestra de libertades. Ha exhibido un claro y lúcido ejemplo en el doble ámbito del Derecho Penal y del procedimiento criminal, es por estas razones que tiene la vanguardia del cultivo científico de estas disciplinas, cuya pobreza es efecto, por igual, del carácter peculiar del common law y del espíritu práctico anglosajón; pero en definitiva lo que verdaderamente importa en el terreno, es el eficaz respeto por la justicia y la libertad; más que una cuestión jurídica, es materia de una larga e ininterrumpida tradición transformada en devoción y vocación precisas.

Para el inglés la justicia posee una raíz más emotiva y secular que discursiva y circunstancial. Esta manera de ver las cosas ha de traer un régimen penal a un país donde la libertad humana carece de otra defensa, la de la fuerza parlamentaria que el del vigor de la opinión pública.

En torno a lo expuesto anteriormente, debe tomarse en cuenta, que con excepción de la Carta Magna, de la Petición de derechos, del Bill of Right y del Acta de Establecimiento, en Gran Bretaña:

"No hay una declaración o código especial para los derechos fundamentales. ¿En qué se fundan, pues, los derechos de los ingleses? Los juristas británicos contestan que en dos supuestos:

- a) En que los ciudadanos pueden hacer o decir todo lo que no infrinja el derecho objetivo o subjetivo;
- b) En que las autoridades sólo pueden hacer - aquello que les está permitido por el derecho estatutario o por el common law.

Por consiguiente, no tienen en principio expresión positiva, sino negativa; más que de derechos, se trata de libertades. Sin embargo, si en la estructura de la Constitución Británica estos derechos no son una masa con forma, sino un conjunto articulado y con una formulación relativamente precisa, ello se debe a la función desarrollada por la judicatura, que en sus resoluciones los ha ido definiendo y garantizando. Pero, dado que el common law está subordinado al derecho estatutario y dado que no existe declaración de derecho amparado en una superlegalidad constitucional, es claro que no hay garantía jurídica alguna para la existencia de estos derechos frente a la voluntad del parlamento, pues éste puede tanto ampliar la esfera de las actividades prohibidas como dotar de unos amplios poderes a las autoridades y en tiempos de guerra así lo ha hecho". (4)

---

(4) GARCIA PELAYO, Manuel; Derecho constitucional comparado; Cuadernos de la Revista de Occidente, Madrid, 1964, p. 576.

Agréguese a todo ello el control que el gobierno ejerce sobre el Parlamento, para estimar la fuerza verdadera que detenta el Poder Ejecutivo.

Ante semejante amplitud jurídica, poner freno al parecer es la única medida eficiente ante la forma de pensar del pueblo inglés, ejemplo de lucha por el derecho, como ha expuesto un jurista insigne:

"El buen observador no deberá repasar la legislación británica para percatarse de que al lado o por encima de su poder material el inglés cuenta en su favor con algo más: la seguridad jurídica más completa para su vida, para su integridad corporal, para sus bienes, para su reputación". (5)

## 1.2 FRANCIA (1789)

La Revolución Francesa se provocó a merced de la convergencia de tres factores:

- a) El pensamiento filosófico político del siglo XVIII;
- b) El constitucionalismo norteamericano; y
- c) La tiranía prevaleciente en Francia.

---

(5) IHERING, Rodolfo; La lucha por el Derecho; Revista de Ideas y Cultura, México, 1960, p. 29.

Además de que la asamblea constituyente de Francia escuchó sólo escasas referencias del constitucionalismo americano, vio con entusiasmo y admiración la Independencia de las colonias y:

"La Revolución Francesa fue una caja de resonancia para los principios proclamados por la emancipación norteamericana. Los defendió y vigorizó. Les introdujo espíritu de rebeldía y les comunicó fervor revolucionario, heroico y contagioso. Conviene tener presente que no eran en ella la consagración y la prolongación del perfeccionamiento gradual y lógico de tradiciones y costumbres, sino un corte violento con el que se ponía fin a un estado anterior, al mismo tiempo que se iniciaba una nueva dirección constructiva". (6)

La Asamblea Nacional de 1789 conoció de numerosos proyectos declarativos hasta desembocar en la gran declaración de 1789. Algunos, como el de Lafayette, del 11 de julio, el de Creniere, del 1° de agosto, y el de Rabaud de Saint Etienne, del 12 de agosto carecieron de contenido penal.

Hubo pues, preocupación constante, expresa tanto en los proyectos de extensión moderada como en los frondosos, por oponer fronteras seguras a la acción arbitraria del poder público sobre la libertad del individuo. De esta suerte, se exigió respeto celoso por la legalidad tanto en la imposición -

---

(6) SANCHEZ VIAMONTE, Carlos; Los derechos del hombre en la Revolución Francesa; UNAM, México, 1956, p. 76.

de medidas de cautela procesal, como de la detención y la prisión preventiva, así como en la aplicación de penas. Incluso, el dogma legalista penal, el que en otro momento se formulase bajo la expresión de nullum crimen sine lege, apareció en cierto modo incipiente y tenue si se le confronta con el énfasis cifrado en las garantías de las que se rodea a los instrumentos precautorios del enjuiciamiento criminal.

Otra preocupación fundamental dominó a los sucesivos proyectistas; la ley debe ser igual para todos; un mismo hecho ha de penarse en todo caso de idéntica manera, sin que importen la condición social o la fortuna del inculpado. Cabe señalar aquí, la gran preocupación liberal por la igualdad de todos los hombres frente al Derecho; una igualdad formal por ahora. Con todo esto, salta a la vista el designio de clausurar privilegios, era obvio que se hallaban a la vista desigualdades extremas, que por una parte aseguraban la impunidad del poderoso y por otro lado el castigo severo del desvalido.

El debate de la Asamblea giró en torno al proyecto que presentó la VI Comisión el 12 de agosto de 1789. Obtuvo ésta mayoría de sufragios como eje para la discusión, según el resultado de la votación de la sesión vespertina del día 19. La materia penal fue discutida el 22 de agosto, fecha en la que se produjeron intervenciones de Target, el marqués de Bonnay, Duport, Lally-Tollendal, Martineau, Mirabeau y otros. Al alu-

dir a la prisión preventiva, Duport se refirió a la costumbre bárbara de catigar a los hombres aun antes de que sean declaradas culpables, impugnación fundamental que aún hoy se dirige con razón sobrada, a este sistema cautelar, Mirabeau recordó el uso plausible, abandonado en Francia en 1705, de interrogar a los detenidos dentro de las veinticuatro horas siguientes a su captura.

El preámbulo de la Declaración en la corriente jusnaturalista incurrió en la extendida ingenuidad de suponer que el reconocimiento expreso de los derechos públicos subjetivos pondría fin a los males de la sociedad; fue función de otras revoluciones subrayar que la desigualdad económica y social haría ilusorios los rotundos preceptos de la Declaración aprobada por la asamblea el 29 de agosto y sancionada por el monarca el 5 de octubre de 1789.

La igualdad formal tuvo su sede en el artículo 1°. En el segundo se acogió la tesis de que el fin de la asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles: libertad, propiedad, seguridad y resistencia a la opresión. Si la primera es natural e imprescriptible derecho lógico es que su comprensión, disminución o privación, en fuerza de propósitos procesales o punitivos, se vea con celo y se rodee de estrictas garantías.

En el régimen penal cabe añadir los artículos 7, 8 y 9. El primero consagra el principio de legalidad y sanciona su incumplimiento. La parte final fija el deber procesal de sujetarse al procedimiento penal amparado por la ley; se hace culpable a quien resista. A la legalidad en el enjuiciamiento el artículo 8 agrega la penal sustantiva; además, se rechazan las penas superfluas y se aceptan sólo las verdaderamente necesarias. El artículo 9, expone la presunción de inocencia del individuo hasta el pronunciamiento en torno de su culpabilidad.

La Declaración quedó incorporada a la Constitución del 3 de septiembre de 1791. La de 1793 reprodujo la mayoría de los derechos consignados en aquella y agregó otros de contenido social. La napoleónica del año VIII incluyó algunos derechos públicos subjetivos. La monarquía del 4 de junio de 1814 abarcó diversas facultades en menor número que las sancionadas en 1789, bajo el rubro de Derecho Público de los franceses. La Constitución de 1830, de Luis Felipe, amplió el catálogo de la Declaración y estableció el interesante programa de entregar al jurado el conocimiento de los delitos políticos y de imprenta. La Constitución del 4 de noviembre de 1848 aunó a la declaración de derechos públicos subjetivos sendas manifes

taciones de índole social sobre la familia, el trabajo, la propiedad y el orden público.

La Constitución Imperial del 14 de enero de 1852 reconoce, confirma y garantiza los grandes principios proclamados en 1789, y que son la base del Derecho público de los franceses. Mientras la Constitución de 1875 silenció los derechos que ahora nos ocupan, el preámbulo de la de 1946 se adhirió al instrumento de 1789, y en su turno la vigente de 1958 proclamó también fidelidad a los derechos de 1789.

La doctrina sitúa a los derechos individuales como una de las constantes del constitucionalismo francés. Inclusive el silencio que sobre ellos guardó el ordenamiento de 1875, ha sido interpretado por la tendencia dominante de la tratadista francesa como la más absoluta confirmación de la vigencia de ellos, vigencia considerada en general como supraconstitucional.

### 1.3 ESTADOS UNIDOS (1787)

Se mencionó con anterioridad que la Declaración francesa posee prioridad cronológica sobre las enmiendas a la norteamericana incorporadas con posterioridad al 17 de mayo de 1787,

taciones de índole social sobre la familia, el trabajo, la propiedad y el orden público.

La Constitución Imperial del 14 de enero de 1852 reconoce, confirma y garantiza los grandes principios proclamados en 1789, y que son la base del Derecho público de los franceses. Mientras la Constitución de 1875 silenció los derechos que ahora nos ocupan, el preámbulo de la de 1946 se adhirió al instrumento de 1789, y en su turno la vigente de 1958 proclamó también fidelidad a los derechos de 1789.

La doctrina sitúa a los derechos individuales como una de las constantes del constitucionalismo francés. Inclusive el silencio que sobre ellos guardó el ordenamiento de 1875, ha sido interpretado por la tendencia dominante de la tratadista francesa como la más absoluta confirmación de la vigencia de ellos, vigencia considerada en general como supraconstitucional.

### 1.3 ESTADOS UNIDOS (1787)

Se mencionó con anterioridad que la Declaración francesa posee prioridad cronológica sobre las enmiendas a la norteamericana incorporadas con posterioridad al 17 de mayo de 1787,

sin embargo, esta prioridad, no la posee, frente al cuadro total de los derechos del hombre en el sistema jurídico de los Estados Unidos. En efecto, ocho constituciones de las Colonias poseían Bill of Rights, el primer y más famoso sistema jurídico de los cuales fue sin cuestión, el de Virginia en 1776. A estos ordenamientos es necesario añadir, con anterioridad a la Constitución General, la Declaración de Independencia, del 4 de julio de ese mismo año, que proclamó el credo político de la nación norteamericana.

"Así la primera estructuración legal de los derechos del hombre; inalienables, ya que el hombre fue dotado por el Creador, se dio en la Carta virginiana del 17 de junio de 1776 y en la declaración de Independencia". (7)

Si bien es cierto que las declaraciones norteamericanas produjeron impacto menor que la francesa, esto obedeció, en alguna medida, a que: Inglaterra había acostumbrado a Europa a presenciar su evolución revolucionaria de lento pero firme y continuado desarrollo y contemplada desde ese ángulo la emancipación norteamericana, se presentaba como un episodio -

---

(7) VERDROSS, Alfred. La filosofía del Derecho en el mundo occidental; Traducción Mario de la Cueva; UNAM, México, 1962, p. 375.

más entre los muchos que jaloneaban el proceso anglosajón a partir de la Carta Magna de 1215.

Mas por lo que hace a México, la influencia del constitucionalismo ha sido directa y se trasluce inclusive en la redacción de preceptos nacionales.

La Constitución de 1787 no ostentó una porción dogmática en sentido riguroso, al expedirse su versión original, pero no por ello careció de importantes prescripciones constitutivas de derechos individuales, entre las que se cuentan varias de carácter penal. Con esta realidad, fue posible rechazar las censuras que pronto se enderezaron contra la Constitución federal, sustituta de los fracasados Artículos de Confederación y Unión Perpetua, lo cual no impidió que también se defendiera la técnica usada al no incluir una verdadera declaración.

Sobre esta ausencia en el ordenamiento fundamental de 1787 se hizo ver que: una minuciosa enumeración de derechos particulares resulta ciertamente mucho menos oportuna en una Constitución, que sólo pretende regular los intereses políticos de la nación, que en una Constitución que debe regular toda clase de asuntos privados y personales.

Por lo que hace al texto original de la Constitución, -

las prescripciones de carácter penal, sustantivas y adjetivas, fueron numerosas. El artículo 1° finca el procedimiento privilegiado en el juicio político y norma la inmunidad y la inviolabilidad. Además, determina las atribuciones del Congreso Federal en cuanto a la fijación y definición de penas para ciertos graves delitos. El artículo 3° se ocupa en tipificar la traición y en proveer al régimen de su prueba.

La Constitución norteamericana heredó el habeas corpus y aseguró su eficacia al través del artículo 1°. La institución del jurado se acomoda en el número 3, donde igualmente se fijó la garantía del juez natural.

La Constitución también alude a las penas, específicamente a la aplicable en caso de traición, y finalmente prevé, en su artículo 4°, el régimen de la extradición.

El Bill of Rights norteamericano quedó fincado, en enmiendas sucesivas: las votadas por el Congreso el 25 de septiembre de 1789, y que, según el artículo 5°, entraron en vigor el 15 de diciembre de 1791, al alcanzar ratificación de once Estados de la Unión. A estas diez iniciales enmiendas, de las que abajo se mencionaran las pertinentes, es indispensable agregar la número 13, de 1° de febrero de 1866-21 de julio de 1868, en la que se aborda la pena de trabajo forzado, y la número 14, del 16 de junio de 1866 y de julio de 1868, -

cuya progresiva interpretación jurisprudencial ha permitido - introducir ampliamente el debido procedimiento legal en los - Estados y ha otorgado vía de acceso a los Estados de los derechos individuales antes ceñidos en la órbita federal.

La enmienda 4a. precave contra registros y detenciones arbitrarias. La 5a. se refiere al juicio por jurado, al principio ne bis in idem, a la no autoincriminación y al debido proceso legal. La 6a. consagra los derechos de celeridad, publicidad e imparcialidad de la justicia, el fallo a cargo del pequeño jurado (de sentencia, pues el previsto en la anterior - enmienda lo es de acusación), el careo y la defensa, esta última por medio de diversas garantías específicas. Vuelve sobre los jurados, ahora en la órbita civil, la enmienda 7a. La última de las diez reformas iniciales prohíbe, con evidente - adhesión al Derecho británico, las fianzas excesivas y los - castigos crueles e inusitados.

La enmienda 13a. es importante también en cuanto al proscribir la exclusividad y el trabajo forzado permite la aplicación de éste, como excepción de la veda general, en calidad - de "castigo por un crimen del cual la parte interesada hubiere sido legalmente convicta".

Diversos rumbos ha tomado la interpretación de la enmienda 14a., sección 1a., que claramente comulga con la 5a., en -

cuanto ambas fijan, ésta para la federación y aquélla para los Estados, el due process of law. Hasta 1880, el entendimiento jurisprudencial tuvo carácter procesal, pero después se le adjudicó orientación sustantiva protectora del individualismo económico.

"En 1820 pasó a ampliar las libertades de palabra y de prensa, y desde 1930 las libertades religiosa y de reunión. Finalmente, a partir de 1937 decayó la sustantivización de la cláusula, para recuperar su genuino sentido de garantía procesal". (8)

Es por esta vía como se ha permitido el ingreso a la práctica estatal, como se menciona de diversos derechos humanos penales.

---

(8) Derecho Constitucional Comparado; op.cit., p. 448.

## CAPITULO II

## LOS DERECHOS HUMANOS EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

## 2.1 CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

La Carta de la Organización de las Naciones Unidas, o "Carta de San Francisco", rige desde el 24 de octubre de 1945, día conocido como el "Día de las Naciones Unidas".

Los objetivos y propósitos que persigue la Carta de las Naciones Unidas son los siguientes:

- a) Preservar a la humanidad del flagelo de la guerra (preámbulo de la Carta);
- b) Reafirmar la convicción de la humanidad en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana;
- c) 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;

- d) Promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad;
- e) Unir las fuerzas para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales;
- f) Mantener la paz y seguridad internacionales (Art. 1°);
- g) Fomentar relaciones de amistad entre las naciones;
- h) Repetir el principio de la igualdad de derechos y el de la libre determinación de los pueblos;
- i) Fortalecer la paz universal;
- j) Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter humanitario, de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo al respeto a los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.

"Aunado a esto el artículo 2° de la Carta de Naciones Unidas señala los principios de la organización:

- I. Igualdad soberana de sus miembros;
- II. Cumplimiento de buena fe de las obligaciones internacionales;
- III. Solución pacífica de los conflictos o controversias internacionales;
- IV. No utilización del uso de la fuerza contra la integridad territorial y la independencia política de cualquier Estado;
- V. No intervención en los asuntos internos de otros Estados". (9)

El Derecho Internacional, a través de 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 Naciones Unidas no pueden invocar el principio de no intervención cuando se trate de violaciones a los Derechos Humanos.

En la Carta de la ONU 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 que, 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 el de libre de-

---

(9) GROS E., Héctor; Estudio sobre Derechos Humanos; Ed:Indice Venezuela, Caracas, 1984, p. 33.

terminación de los pueblos, la organización promoverá: "El -  
respeto universal a los Derechos Humanos y a las libertades -  
fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de ra  
za, sexo, idioma o religión y la efectividad de tales derechos  
y libertades".

## 2.2 LA DECLARACION UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

### 2.2.1 Antecedentes

Fue promulgada el 10 de diciembre de 1948 en París. Com--  
plementa la Carta de la Organización de las Naciones Unidas de  
1945 y da cuerpo a la Idea Universal de los Derechos Humanos;  
base del Sistema de 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 Cultura--  
les;
- 3) Convenciones particulares de Naciones Unidas.

De acuerdo con su artículo n° 1, "Todos los seres humanos  
nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como  
están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente  
los unos con los otros".

De acuerdo con lo anterior, pueden dividirse en cuatro - los objetivos que persigue esta declaración:

I.- Derechos individuales:

- a) A la vida;
- b) A la libertad;
- c) A la seguridad (Art. 3°);
- d) A la igualdad ante la Ley (Art. 7);
- e) A un debido proceso y recurso efectivo (Art. 8).

II.- Derechos ciudadanos:

- a) Derecho a la vida privada (Art. 12);
- b) Derecho a participar en el gobierno;
- c) Derecho de asilo (Art. 14);
- d) Derecho a las funciones públicas;
- e) Derecho a una nacionalidad (Art. 15);
- f) Derecho de propiedad (Art. 22).

III.- Derechos de conciencia:

- a) Libertad de pensamiento, conciencia y religión - (Art. 19);
- b) Libertad de opinión y de expresión (Art. 19);
- c) Libertad de reunión y asociación (Art. 20);
- d) Libertad de circulación (Art. 13).

## IV.- Derechos sociales:

- a) Derecho a la seguridad social;
- b) Derecho al trabajo (Art. 23);
- c) Derecho al descanso (Art. 24);
- d) Derecho a un nivel de vida adecuado (Art. 25);
- e) Derecho a la educación (Art. 26).

Finalmente, en el artículo 30, esta declaración establece que "Nada en la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere 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".

A continuación se hará mención al preámbulo inicial, que guarda la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

"CONSIDERANDO que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana:

CONSIDERANDO que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad, y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, librados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias;

CONSIDERANDO esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión;

CONSIDERANDO también esencial promover el desarrollo de relaciones amistosas entre las naciones;

CONSIDERANDO que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad". (10)

"CONSIDERANDO que los Estados miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre; y

CONSIDERANDO que una mayor concepción común de estos derechos y libertades es de la importancia para el pleno cumplimiento de dicho compromiso". (11)

La presente Declaración universal de derechos humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben

---

(10) PECES BARBA, Gregorio; Textos básicos sobre Derechos Humanos; Universidad Complutense, Madrid, 1973, p. 43.

(11) Ibid, p. 44.

esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados miembros como entre los de los territorios bajo su jurisdicción.

### 2.3 PACTO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS CIVILES Y POLITICOS

Los pactos internacionales celebrados bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas son dos:

- I. El Pacto de Derechos Civiles y Políticos;
- II. 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 primero, el cual reza: "Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen, asimismo, a su desarrollo económico, social y cultural". También hacen hincapié en el derecho de autodeterminación de los pueblos, ratificando lo establecido en la:

- a) "Resolución N° 1514 (1962) sobre soberanía permanente sobre los recursos naturales, y la Resolución N° 2526 (1962) sobre la concesión de la independencia a los pueblos coloniales.
- b) En relación con el derecho al Desarrollo y el Nuevo Orden Económico Internacional ratifica los siguientes acuerdos: Resolución 3362, conocida como 'Declaración y Plan de Acción de Lima sobre Desarrollo y Cooperación Económica Internacional'. Resolución 1707, sobre comercio internacional; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)". (12)

### 2.3.1 El Pacto de Derechos Civiles y Políticos, de 16 de diciembre de 1966

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

- a) Derecho a la libre determinación (Art. 6°);
- b) Derecho de los pueblos a disponer de sus riquezas y recursos naturales;
- c) Derecho a la vida; restricciones a la pena de muerte;

---

(12) TUTTLE, James C.; Los Derechos Humanos Internacionales, Noera Editores, México, 1981, p. 56.

- d) Derecho a no ser sometido a torturas u otros tratos - inhumanos o degradantes;
- e) Derecho a la libertad y seguridad personal (Art. 9);
- f) Derecho al debido proceso;
- g) Derecho a recurso efectivo;
- h) Derecho de circulación (Art. 12);
- i) Igualdad ante la justicia (Art. 14);
- j) Derecho a la prevención de inocencia;
- k) Principio de no retroactividad del delito (Art. 15);
- l) Derecho a la personalidad jurídica (Art. 16);
- m) Inviolabilidad de la vida privada, familia, domicilio y correspondencia;
- n) Libertad de pensamiento, conciencia y religión (Art. 18);
- o) Libertad de expresión; en forma impresa o artística - (Art. 19);
- p) Derecho a participar en los asuntos públicos, y a votar y ser elegido en elecciones periódicas;
- q) Acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones - públicas (Art. 25);
- r) Igualdad ante la ley (Art. 26);
- s) Derecho de las minorías étnicas.

Los órganos de este pacto son: el Comité de Derechos Humanos que consta de 18 miembros y el Protocolo facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, creado el 16 de diciembre de 1966.

Los objetivos que persigue el Comité de Derechos Humanos son:

- a) Estudiar los Informes Anuales de los Estados miembros del Pacto (Art. 40);
- b) Conocer de las comunicaciones en que un Estado parte alegue que otro Estado parte no cumple las obligaciones (Art. 41).

Las funciones del Comité de derechos Humanos son:

- a) Podrá crear una Comisión Especial de Conciliación, cuando no hubiere acuerdo entre los Estados partes (Art. 42).

Las funciones del Protocolo facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1966 son:

- a) Faculta al Comité de Derechos Humanos para recibir y considerar comunicaciones de individuos que aleguen ser víctimas de una violación de Derechos Humanos;
- b) El Comité conocerá de la comunicación escrita, una vez que se hayan agotado los recursos internos (Art. 2 del protocolo);
- c) El Comité incluirá en su informe anual a la Secretaría General de Naciones Unidas las actividades desarrolladas en virtud del Protocolo.

### **2.3.2 El Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del 16 de diciembre de 1966**

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

Los primeros derechos sociales aparecieron en las Constituciones Políticas poco después de la Primera Guerra Mundial. Podemos mencionar el Texto Constitucional de México (Querétaro 5 de febrero de 1917); la Constitución Alemana de Weimar de 1919; la Constitución Española de 1931; la Constitución Soviética de 1936 y la Constitución de Irlanda de 1937.

A nivel internacional se pueden mencionar el Tratado de Versalles de 1919, el artículo 23 de la Sociedad de Naciones, el Capítulo IX de la Carta de la ONU sobre "Cooperación económica y social internacional". En la Carta de la ONU se establecieron como objetivos fundamentales de las Naciones Unidas:

- a) El aumento de los niveles de vida;
- b) El pleno empleo;
- c) El progreso y el desarrollo económico y social;
- d) La salud pública;
- e) La cooperación internacional en los dominios de la cultura y la educación (Art. 55 a y b).

La Declaración Universal de 1948 establece una lista de derechos económicos y sociales en sus artículos 22-27; derecho de asociación, fundación de sindicatos, protección de la familia, derechos del niño sin discriminación de ningún tipo, igualdad ante la ley.

El Preámbulo del Pacto de derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 indica lo siguiente:

A nivel internacional se pueden mencionar el Tratado de Versalles de 1919, el artículo 23 de la Sociedad de Naciones, el Capítulo IX de la Carta de la ONU sobre "Cooperación económica y social internacional". En la Carta de la ONU se establecieron como objetivos fundamentales de las Naciones Unidas:

- a) El aumento de los niveles de vida;
- b) El pleno empleo;
- c) El progreso y el desarrollo económico y social;
- d) La salud pública;
- e) La cooperación internacional en los dominios de la cultura y la educación (Art. 55 a y b).

La Declaración Universal de 1948 establece una lista de derechos económicos y sociales en sus artículos 22-27; derecho de asociación, fundación de sindicatos, protección de la familia, derechos del niño sin discriminación de ningún tipo, igualdad ante la ley.

El Preámbulo del Pacto de derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 indica lo siguiente:

"Reconociendo que, con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos".

Establece los derechos sociales, que son:

- a) Derecho de libre determinación de los pueblos (Art. 1°);
- b) Derecho de los pueblos a disponer libremente de sus recursos naturales;
- c) Derecho al trabajo (Art. 6°);
- d) Derecho al desarrollo económico, social y cultural (Art. 6°);
- e) Derecho al goce de condiciones de trabajo equitativas;
- f) Salario equitativo e igual por trabajo de igual valor;
- g) Condiciones de existencia dignas;
- h) Seguridad e higiene;
- i) Descanso, disfrute del tiempo libre, limitación razonable de las horas de trabajo, vacaciones pagadas, remuneración de los días festivos (Art. 7°);

- j) Derecho de sindicación;
- k) Derecho de huelga;
- l) Derecho a la seguridad social;
- m) Protección de la madre y del trabajo de los niños y -  
adolescentes (Art. 10);
- n) Nivel de vida adecuado;
- o) Derecho a la salud física y mental;
- p) Derecho a la educación;
- q) Enseñanza primaria obligatoria y gratuita;
- r) Enseñanza secundaria generalizada;
- s) Enseñanza superior accesible a todos, sobre la base -  
de la capacidad de cada uno (Art. 13);
- t) Derecho a participar en la vida cultural, en los benef  
ficios del progreso científico y en los beneficios de  
las producciones científicas, artísticas o literarias  
de que sea autora (Art. 15);
- u) Libertad de investigación científica y actividad cread  
dora (Art. 15).

## 2.4 CARTA DE LA ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS

El Consejo Directivo de la Unión Panamericana tuvo a su cargo la elaboración de un pacto constitutivo destinado a mejorar y fortalecer el sistema panamericano. La base de este pacto era, el reconocimiento al Derecho Internacional como regla efectiva de la conducta de las Repúblicas Americanas, y normas de una Declaración de Derechos y de Deberes Internacionales del Hombre, las cuales figuran en los anexos al pacto para facilitar su revisión conforme al desenvolvimiento de las necesidades colectivas. Se adoptó como base de la primera Declaración toda la serie de instrumentos que forman el patrimonio jurídico continental y que han sido aprobados en diferentes conferencias y reuniones.

En 1948, en la IX Conferencia Internacional Americana reunida en Bogotá, se aprobó la Carta de la Organización de los estados americanos, posteriormente fue reformada el 27 de febrero de 1967, en Buenos Aires. Las reformas introducidas en esta última oportunidad habrían de entrar en vigor al ser ratificadas por los Estados miembros del organismo.

En el preámbulo de la Carta, los Estados se orientan por

un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre.

En el artículo 5 del capítulo II, concerniente a principios el inciso j) señala: los Estados Americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo. En la carta reformada en 1967, el artículo 112, constitutivo del capítulo XVIII pone a cargo de la Comisión Interamericana de derechos Humanos promover la observancia y la defensa de éstos y actuar conforme a la estructura, competencia y procedimientos que fije una convención interamericana sobre derechos humanos.

Ahora bien, ¿cuál es el valor jurídico de las prescripciones de la Carta en orden a los derechos humanos?. A esta interrogante se aportaron respuestas diversas, similares en todo caso a las anunciadas en el debate acerca de la Carta de las Naciones Unidas. Aquí, como en este último caso, la cuestión ha decaído en la medida de la existencia de la Convención Americana sobre derechos Humanos, de 1969; así ésta sostuvo el valor jurídico riguroso de la Carta, que:

"El postulado del respeto a los derechos humanos tiene plena fuerza jurídica, puesto que él forma parte de los principios en que se basa la Organización de los Estados Americanos, los cuales por estar incorporados en un documento jurídico convencional, como lo es en la Carta de Bogotá, tratado ratificado unánimamente son normas de derecho positivo vigente".  
(13)

Cabe mencionar que los órganos de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA) se encuentra integrado por:

- I. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (San José, Costa Rica);
- II. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos - (CIDH, Washington);
- III. El Instituto Interamericano de Derechos Humanos - (San José, Costa Rica).

A su vez la Legislación se encuentra comprendida en:

- a) La Carta de la OEA de 1948;

---

(13) CAMARGO, Pedro Pabb; La protección jurídica de los Derechos Humanos y la democracia en América; México, 1960, p. 186.

- b) El Protocolo de Buenos Aires (1967);
- c) El Protocolo de Cartagena (1985);
- d) La Convención Americana de Derechos Humanos o "Pacto de San José" (1969); que entró en vigencia el 18 de julio de 1978.

#### 2.4.1 Corte Interamericana de Derechos Humanos

Esta fue establecida el 18 de julio de 1978, fecha en que entró en vigencia la Convención Americana de Derechos Humanos (Artículo 33).

Sus características principales son: es una institución judicial y autónoma; su sede se encuentra en San José de Costa Rica; su función es aplicar e interpretar la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y por último su composición se encuentra integrada por: siete jueces por seis años, pudiendo ser reelegidos por un periodo.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos posee una función consultiva y una función jurisdiccional. A continuación se detallan algunos casos sometidos a su arbitraje, así como sus opiniones al respecto:

- "Primer caso. Solicitado por el gobierno de Perú, sobre el concepto de 'otros tratados', en virtud de la función consultiva de la Corte, de acuerdo con el artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos;
- Segundo caso. Solicitado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Se refirió al efecto de las reservas en la entrada en vigencia de la propia Convención (arts. 74 y 75);
- Tercer caso. De 8 de septiembre de 1983, a petición de la Comisión Interamericana. Se refiere a las restricciones a la pena de muerte (arts. 4.2 y 4.4 de la Convención Americana);
- Cuarto caso. A solicitud del gobierno de Costa Rica, el 10 de enero de 1984, en relación con la propuesta de modificación a la Constitución política de ese país sobre naturalización;
- Quinta opinión. Del 13 de noviembre de 1985, a petición del gobierno de Costa Rica, sobre la Colegiación obligatoria de los periodistas en relación con la libertad de pensamiento y de expresión consagrada en el artículo 13 de la Convención Americana". (14)
- "Sexta opinión. Del 9 de mayo de 1986, a solicitud del gobierno de Uruguay. Se refiere a la expresión 'Leyes' en el Artículo 30 de la Convención Americana, artículo que dispone las restricciones de los Derechos Humanos permitidas por la misma convención;

---

(14) NIKKEN, Pedro; La protección internacional de los Derechos Humanos; Ed. Civitas, Madrid, 1987, p. 48.

- Séptima opinión. Fue dictada el 29 de agosto de 1986, a petición del gobierno de Costa Rica, respecto a la exigibilidad del derecho de respuesta que tiene toda persona afectada por opiniones inexactas o agraviantes
- emitidas en su perjuicio por los medios de di fusión (art. 14 de la Convención Americana);
- Octava opinión. Fue emitida el 30 de enero de 1987, a solicitud de la Convención Interamericana y se refiere al Habeas Corpus bajo la Suspensión de Garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 de la Convención Americana);
- Novena opinión. Se refiere a las garantías judiciales en situaciones de emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 de la Convención Americana)".

(15)

#### 2.4.2 Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Sus características principales son: tiene su sede en Washington; es un órgano principal de la OEA; tiene como función promover la observancia y la defensa de los Derechos Humanos; sirve como órgano consultivo de la OEA; fue reformada por el Protocolo de Reformas a la Carta de la OEA o Protocolo de Buenos Aires; su estructura y funciones actuales están contenidas en los artículos 51 y 112 de la Carta de la OEA y en el artículo 34 y siguientes de la Convención Americana de Derechos Humanos o "Pacto de San José" (1969).

---

(15) Idem.

Las funciones de la Comisión según la Convención Americana son:

- a) Estimular la conciencia de los Derechos Humanos en los pueblos de América;
- b) Formular recomendaciones a los gobiernos para que adopten medidas progresivas en favor de los Derechos Humanos dentro del marco de sus leyes internas;
- c) Preparar estudios e informes;
- d) Atender las consultas, que por medio de la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, le formulen los Estados miembros, en cuestiones relacionadas con los Derechos Humanos;
- e) Rendir un informe anual a la Asamblea General de la OEA.

La Comisión o (CIDH), al recibir una petición o comunicación en la que se alegue una violación de cualquiera de los derechos que consagra la Convención Americana, procederá en los siguientes términos:

1er paso: admisión de la denuncia. Se reconoce la admisibilidad de la petición o comunicación y se solicitan informaciones al gobierno del estado;

2° paso; fundamento de la acusación. Recibidas las informaciones o transcurrido el plazo fijado sin que sean recibidas, verificará si existen o subsisten los motivos de la petición o comunicación;

3er. paso: petición o comunicación. Podrá declarar la inadmisibilidad o la improcedencia de la petición o comunicación;

4° paso: examen del asunto. Examen del asunto, con el apoyo de las partes interesadas;

5° paso: información. Podrá pedir a los Estados interesados cualquier información pertinente y recibirá, si así lo solicita, las posiciones verbales o escritas, que presenten los interesados;

6° paso: conciliación. Tratará de lograr una solución amistosa del asunto, fundada en el respeto a los Derechos Humanos;

7° paso: investigación en el territorio del Estado. En casos graves y urgentes puede realizar una investigación, pre-

vio consentimiento del Estado en cuyo territorio se alegue haberse cometido la violación;

8° paso: solución amistosa. En caso de solución amistosa será comunicada a los Estados interesados y al Secretario General de la OEA;

9° paso: informe final. Informe final del caso por la Comisión.

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

- a) Si un Estado ha aceptado la jurisdicción de la Corte (Art. 62 de la Convención Americana);
- b) Cuando se disponga que el caso sea referido a la Corte, el Secretario Ejecutivo de la Comisión lo notificará inmediatamente a aquélla;
- c) 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 62 (2) de

la Convención Americana. (Sólo los Estados partes y - la Comisión tienen derecho a someter un caso a la decisión de la corte (Art. 61).

#### 2.4.3 Instituto Interamericano de Derechos Humanos (Sede: San José, Costa Rica)

Sus principales características son: "El Instituto Interamericano de Derechos Humanos es una entidad internacional autónoma, de naturaleza académica, dedicada a la enseñanza, investigación y promoción de los Derechos Humanos en el Continente Americano, con 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; posee personalidad jurídica plena para los efectos del derecho costarricense, y se le otorgan inmunidad, exenciones y privilegios establecidos en el Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades de la OEA, de 15 de mayo de 1949.

Presenta además un convenio constitutivo donde establece:

- a) Derecho de reunión;
- b) Derechos del niño;

- c) Derechos de la nacionalidad;
- d) A participar en asuntos públicos (arts. 3 al 25) y otros;
- e) El Convenio Constitutivo fue ratificado por la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, mediante Ley N° 6528, de 28 de octubre de 1980.

En enero de 1983, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) creó el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), como una forma o departamento especializado. CAPEL 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.

## 2.5 DECLARACION AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre emanó también de la IX Conferencia Internacional Americana de Bogotá. Al haber sido firmada y sellada el acta final de ésta el 2 de mayo de 1948. La declaración regional resultó

ser siete meses anterior a la Universal.

La Carta advirtió que la protección internacional de los derechos del hombre debe ser guía principalísima del derecho americano en evolución, y que la consagración americana de los derechos del hombre establece unido a las garantías internas dadas por el Estado, el sistema inicial de protección que los propios países consideran adecuado en las presentes circunstancias no sin reconocer que deberán fortalecerla cada vez más en el campo internacional a medida que esas circunstancias vayan siendo más propicias.

Esta declaración contiene prescripciones de amplio espectro que amparan al individuo en órdenes diversos, entre ellos señaladamente el penal. Entre los artículos que a este tema específicamente se destinan, destacan el 25, que proclama la legalidad en las medidas de privación de libertad, rechaza la prisión por deudas, reivindica la celeridad en la justicia y asegura el trato humano en favor de los reclusos; el artículo 26, que establece la presunción de inocencia del inculcado, la garantía de audiencia ante tribunales preexistentes, el juzgamiento conforme a leyes anteriores al hecho y la prohibición de penas excesivas y el 27, que consagra el asilo territorial.

"La Declaración fue aprobada, por la Conferencia Internacional Americana. Ahora bien, esta Conferencia, que en términos del artículo 32, A, de la Carta de la OEA, es uno de los órganos por medio de los cuales la misma OEA realiza sus fines, carece de atribuciones para fijar normas de general observancia (artículo 33); tampoco las posee la Asamblea General (artículo 51, A), que en la Carta reformada ha venido a sustituir a la Conferencia Interamericana (artículo 52 de dicha Carta). Por sí, pues, la Declaración no tiene fuerza de obligar. No es conveniente decir que se está frente a normas jurídicas simplificadas, ante las que falta un órgano que interprete, aplique y provea coacción y sanción". (16)

Sea lo que fuere, de esto, lo cierto es que sin convención que la instrumentara ni organismo que vigilara, enjuiciase y, en su caso, obligase:

"La Declaración Americana no pasa de ser, como su nombre lo indica, una bella declaración -un augusto ideal, si se quiere- que, como todas -las de su género, contienen mucha retórica, pero muy poca -quizás ninguna- aplicación práctica". (17)

- 
- (16) LAVIN, Pablo F.; La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; Academia Interamericana de Derecho Comparado e Internacional; Cursos monográficos, La Habana, Vol. III, p. 11.
- (17) La Protección Jurídica de los Derechos Humanos y la Democracia en América; Op.cit., p. 174.

Cabe advertir que posterior a esta Declaración, se dan las convenciones Interamericanas sobre Derechos Humanos conformada por:

- a) La Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura de 1986; y
- b) La Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José (1969).

La Convención Interamericana como su nombre lo indica previene y sanciona la tortura y la define de la siguiente forma:

"Es todo acto realizado intencionalmente por el cual inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con 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 causen dolor físico o angustia psíquica". (18)

No estarán comprendidos en el concepto de tortura los sufrimientos físicos y mentales que sean únicamente consecuencia

---

(18) DIAZ MÜLLER, Luis; Manual de Derechos Humanos; Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992, p. 47.

de medidas legales o inherentes a éstas, siempre que no incluyan la realidad de los actos o la aplicación de los métodos a que se refiere el presente artículo.

Serán responsables del delito de tortura:

- a) 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 hagan;
- b) Las personas que a instigación de los funcionarios o empleados públicos a que se refiere el inciso a) ordenen, instiguen o induzcan a su comisión, lo cometan - directamente o sean cómplices (art. 3);
- c) El hecho de haber actuado bajo órdenes superiores no eximirá de la responsabilidad penal correspondiente - (Art. 4);
- d) No se invocará ni admitirá como justificación del delito de tortura la existencia de circunstancias tales como estado de guerra, amenaza de guerra, estado de sitio o de emergencia, conmoción o conflicto interior, supresión de garantías constitucionales, la inestabilidad política interna u otras emergencias o calamidades públicas.

Los Estados partes tomarán medidas para que en el adies--  
tramiento de agentes de la policía y de otros funcionarios pú--  
blicos responsables de la custodia de las personas privadas de  
su libertad provisional o definitivamente, en los interrogato--  
rios, detenciones o arrestos, se ponga especial énfasis en la  
prohibición del empleo de la tortura (Art. 7).

Una vez agotado el ordenamiento jurídico interno del res--  
pectivo estado y los recursos que éste prevé, el caso podrá -  
ser sometido a instancias internacionales cuya competencia ha--  
ya sido aceptada por ese Estado (Art. 8).

"Los Estados partes se comprometen a incorporar en legis--  
laciones nacionales normas que garanticen una compensación ade--  
cuada para las víctimas del delito de la Tortura".

Nada de lo dispuesto en este artículo afectará el derecho  
que pueda tener la víctima u otras personas de recibir compen--  
sación en virtud de legislación nacional vigente.

"Ninguna declaración que se compruebe haber sido obtenida  
mediante tortura podrá ser obtenida como medio de prueba en un  
proceso, salvo en el que siga contra la persona o personas acu--  
sadas de haberla obtenido mediante actos de tortura y únicamen--  
te como prueba de que por ese medio el acusado obtuvo tal de--  
claración" (Art. 1°).

"Los Estados partes tomarán las providencias necesarias para conceder la extradición de toda persona acusada de haber cometido el Delito de Tortura o condenada por la comisión de ese delito, de conformidad con sus respectivas legislaciones nacionales sobre extradición y sus obligaciones internacionales en esta materia" (Art. 11).

"El delito a que se hace referencia en el artículo 2° se considerará incluido entre los delitos que den lugar a extradición en todo tratado de extradición celebrado entre Estados Partes" (Art. 13, párrafo primero). Sin embargo, "no se concederá la extradición ni se procederá a la devolución de la persona requerida, cuando haya presunción fundada de que corre peligro su vida, de que será sometido a tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes o de que será juzgada por tribunales de excepción o ad hoc en el estado requirente" (Art. 13, párrafo final).

"Nada de lo dispuesto en la presente Convención podrá ser interpretada como limitación del derecho de asilo cuando proceda, ni como modificación a las obligaciones de los Estados Partes en materia de extradición" (Art. 15).

Finalmente, la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José fue aprobada en 1969, pero entró en vigencia el 18 de julio de 1978.

"Los Estados partes tomarán las providencias necesarias - para conceder la extradición de toda persona acusada de haber cometido el Delito de Tortura o condenada por la comisión de ese delito, de conformidad con sus respectivas legislaciones - nacionales sobre extradición y sus obligaciones internacion-- les en esta materia" (Art. 11).

"El delito a que se hace referencia en el artículo 2° se considerará incluido entre los delitos que den lugar a extradi- ción en todo tratado de extradición celebrado entre Estados - Partes" (Art. 13, párrafo primero). Sin embargo, "no se conce- derá la extradición ni se procederá a la devolución de la per- sona requerida, cuando haya presunción fundada de que corre pe- ligro su vida, de que será sometido a tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes o de que será juzgada por tribunales - de excepción o ad-hoc en el estado requirente" (Art. 13, párra- fo final).

"Nada de lo dispuesto en la presente Convención podrá ser interpretada como limitación del derecho de asilo cuando proce- da, ni como modificación a las obligaciones de los Estados Par- tes en materia de extradición" (Art. 15).

Finalmente, la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José fue aprobada en 1969, pero entró en vigencia el 18 de julio de 1978.

La Convención Americana reconoce, como los principales de rechos políticos, los siguientes:

- a) Derecho a la vida;
- b) Derecho a la integridad física;
- c) Libertad personal;
- d) Garantías judiciales;
- e) Libertad de conciencia y religión.

## CAPITULO III

## EL OMBUDSMAN

## 3.1 CARACTERISTICAS GENERALES

Ombudsman es un vocablo sueco que hoy en día denota una institución jurídica que existe realmente en más de cuarenta países, aun cuando más de trescientos órganos e individuos se aplican a sí mismos esta denominación aunque no satisfacen todas las características de ella. El nombre de Ombudsman es relativamente extraño y para muchos suena exótico.

El Ombudsman es un organismo cuyo titular es un funcionario público de alto nivel, quien actúa con independencia pero es responsable ante el Poder Legislativo, recibe quejas en contra de autoridades y funcionarios, las investiga y emite recomendaciones y periódicamente rinde un informe público sobre el cumplimiento o no de sus recomendaciones y sugerencias.

El Ombudsman nació en Suecia con la Constitución de 1809

y persiguió establecer un control adicional para el cumplimiento de las leyes, supervisar cómo éstas eran realmente aplicadas por la administración, y crear un nuevo camino, ágil y sin formalismos, a través del cual los individuos pudieran quejarse de las arbitrariedades y violaciones cometidas por autoridades y funcionarios.

Más de cien años después de su creación, el Ombudsman fue adoptado por primera vez, por otro país que no fuera Suecia, - por Finlandia en su Constitución de 1919. Más de tres decenios después el ejemplo fue seguido por Dinamarca. En 1962 se admitió por Nueva Zelanda y fue la primera vez que se instituyó - en un país fuera de Escandinavia. Pero a partir de esta fecha es una institución que comienza a ser muy estudiada y discutida en congresos y simposios internacionales y es adoptada, ya sea nacional o localmente, por países como Gran Bretaña, Canadá, Francia e Italia.

Inclusive se crea el Instituto Internacional del Ombudsman en Edmonton, Alberta, Canadá, que reúne la información de todos los Ombudsman que existen en el mundo y la difunde a través de su revista y diversas publicaciones.

Pero, ¿por qué el especial éxito del Ombudsman en las últimas dos décadas y media? Porque, como bien dice Per Erik Nilsson, ex Ombudsman-jefe de Suecia, la administración pública ha crecido y se han multiplicado los organismos oficiales, con lo cual se aumenta la posibilidad de problemas entre los órganos de poder y los individuos, porque no existen muchas instancias para presentar quejas y los tribunales generalmente son muy lentos, formalistas y costosos, y porque cada día es mayor la corriente internacional que está preocupada de que efectivamente se protejan los derechos de los individuos.

Los Ombudsmen escandinavos poseen el derecho de procesar, lo que generalmente no tienen los otros Ombudsmen, sino que su fuerza y eficacia se encuentran en los informes públicos periódicos y en su calidad moral. Resulta políticamente grave para los funcionarios rebeldes a cumplir las recomendaciones su inclusión en el informe periódico, porque entonces quien los juzga es la sociedad en su conjunto.

Alvaro Gil-Robles, actual Defensor del Pueblo en España, ha tratado de sintetizar las características generales o más reiteradas del Ombudsman ya que la institución, como es natural, cambia de país a país. En su opinión éstas son:

"a) Elección por un Parlamento constituido democráticamente; b) el elegido no debe ser un hombre político ni de partido, pues la neutralidad política se considera esencial; c) actuación independiente de toda presión parlamentaria o del gobierno; d) acceso directo del ciudadano al Ombudsman, sin requisitos de abogado, procurador, ni pago de cantidad alguna; e) la investigación de las quejas se realiza de forma sumaria e informal, con acceso directo a la documentación administrativa concierne al caso; f) su competencia abarca el control de las distintas administraciones públicas, incluidas la de justicia y la militar; g) elabora un informe anual o extraordinario que eleva al Parlamento con el resultado de sus gestiones, dándose publicidad al mismo y con inclusión en ocasiones de los nombres de los funcionarios especialmente implicados en una mala administración; y h) relativo poder sancionador sobre los funcionarios o de propuesta de sanción a los organismos competentes para ello". (19)

El propio Gil-Robles comenta que en varios países el cargo sufre modificaciones porque el titular es designado por el Poder Ejecutivo pero siempre con autonomía funcional y su competencia, a veces, no abarca la administración de justicia ni la materia militar.

Ahora bien, ¿en qué se parece la Comisión Nacional de

---

(19) CARPIZO, Jorge; Derechos humanos y ombudsman; Comisión Nacional de Derechos Humanos; UNAM, México, 1992, p. 17.

Derechos Humanos a un Ombudsman? 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 lo apolítico del cargo y de la función, en la independencia en el desempeño de esa función, en la gratuidad del servicio, en la elaboración de informes periódicos y públicos.

Y ¿en qué se diferencia la Comisión Nacional de Derechos Humanos de un Ombudsman? En que en México la designación la realiza el Presidente de la República con la aprobación del Senado y, la Comisión forma 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; 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.

### 3.2 SUECIA

Se puede afirmar que la oficina del Canciller de Justicia fue creada por el rey Carlos XII mediante su Orden de la Cancillería promulgada en 1713. Así pues, la oficina nació durante la guerra de Suecia con Rusia bajo el Zar Pedro I.

La función más importante de la oficina creada en 1713 - llamada originalmente del Procurador Supremo (Högste Ombudsmannen)- consistía en ejercer una vigilancia general para asegurar que se cumpliera con las leyes y reglamentos, y que los servidores públicos efectuaran sus tareas debidamente.

Por una orden adicional de la Cancillería emitida en 1719, se cambió el nombre de la oficina al actual de Canciller de Justicia (Justiekansler, que en Suecia se conoce generalmente como el JK). El cambio de nombre no implicó ningún cambio de función; la institución debería seguir sirviendo como un medio general de control de la administración estatal desde el punto de vista de la legalidad.

"La nueva política introducida por la Constitución de 1809 estableció una división de autoridad entre el rey y los estados, a fin de evitar que una sola de las partes tuviese todo el poder, ya fuese por un monarca absoluto, como sucedió bajo Carlos XI y Carlos XII, o por los estados, como había sucedido durante el siglo XVIII. Se entregó el poder ejecutivo al rey y al Consejo, mientras que a los cua--

tro estados se les concedió la autoridad exclusiva de crear impuestos y el poder legislativo se concedió conjuntamente al rey en Consejo y a los estados. Al igual que antes, tribunales independientes se encargaron del poder judicial; el control de las oficinas y de los funcionarios sería ejercido por dos instituciones separadas: el JK a nombre del rey y el Consejo, y el JO a nombre de los estados (más tarde a nombre del Riksdag, o Parlamento, que en 1866 sustituyó a los cuatro estados)". (20)

La Constitución de 1809 establece los lineamientos fundamentales de la oficina del JK. En primer término se prescriben los requisitos generales de quien deba ocupar el puesto: tiene que ser una persona capaz, imparcial, versada en derecho y con experiencia como juez. Posteriormente se describen, en términos generales, las funciones del JK. En su carácter de principal funcionario legal del rey, debe representar a la Corona, personalmente o por delegación, en los casos que afecten los derechos del estado, vigilar la administración de justicia en nombre de la Corona, y actuar contra jueces o funcionarios que no cumplen con su deber.

En una ley reglamentaria promulgada por el Rey en Consejo, que se revisó por última vez en 1947, se hace una descripción detallada de las obligaciones del JK. Tales obligaciones se

---

(20) ROWAT, C. Donald; El Ombudsman; Fondo de Cultura Económica, México, 1983, p. 50.

pueden clasificar en cuatro grupos principales: 1) actuar como el principal asesor legal del Consejo; 2) representar a la Corona como Procurador General en los casos que afecten el interés del estado; 3) vigilar, en nombre de la Corona, a todos los servidores públicos, actuando en caso de abuso; 4) otras obligaciones específicas que se detallan en la ley reglamentaria.

Como principal asesor legal, el JK recibe órdenes principalmente del Consejo, o de uno de sus miembros que sea el titular del Ministerio correspondiente, en las que se le pide su opinión en asuntos sujetos a la consideración y decisión del Rey en Consejo.

Desde que se creó la oficina del JK, la vigilancia de los servidores públicos ha sido la principal de sus funciones, la cual desempeña en forma similar a las funciones equivalentes del Ombudsman. Todos los funcionarios -tanto centrales como locales- están sujetos a la vigilancia del JK, siempre que ocupen un puesto donde se pueda incurrir en alguna responsabilidad de servidor público, en los términos del Código Penal. Se encuentran exentos de esa vigilancia los Ombudsmen civil y militar (JO y MO) -así como el JK está exento de la vigilancia -

de los Ombudsmen- y los miembros del Consejo del Rey. En este último caso Suecia mantiene la regla de que los Ministros no pueden ser enjuiciados por delitos relacionados con su función oficial, a menos que decida otra cosa el Comité Conjunto Permanente de Asuntos Constitucionales del Parlamento.

El Justiekansler, el Justieombudsman y el Militieombudsman, - ejercen una vigilancia general sobre las oficinas y funcionarios públicos, sino también que estas tres instituciones desempeñan sus funciones, en términos generales, por conductos similares aplicados en formas semejantes. Podría parecer extraño e irracional que funciones casi idénticas sean realizadas por diversos vigilantes: el Justiekansler por una parte, y el Justieombudsman y el Militieombudsman por la otra. Sin embargo, la explicación de esta situación debe buscarse en los antecedentes históricos que se mencionaron antes.

De lo anterior, se desprende que las obligaciones y funciones de la oficina del Justiekansler son múltiples y diversas. Durante su existencia, ha sido relevada de algunas obligaciones, - pero se le han añadido otras, principalmente para la protección de la seguridad legal de los ciudadanos. Sin embargo, las funciones - del Justiekansler como asesor legal y como vigilante de las oficinas y funcionarios públicos son esencialmente las mismas ahora que

cuando fue creada su oficina, hace 250 años.

"Suecia, como muchos otros países, ha enfrentado desde hace mucho tiempo el problema de - la mejor protección de sus ciudadanos contra la interferencia indebida, la negligencia y - los errores de los funcionarios públicos. Suecia ha resuelto este problema en varias formas diferentes". (21)

El derecho de apelar ante autoridades más elevadas es el proceso más importante para rectificar las decisiones erróneas. Este sistema de apelaciones data de los días en que todo el mundo tenía el derecho de apelar las decisiones desfavorables ante el más alto juez del país: el Rey. Hoy en día este derecho de apelación, que en una ocasión ejerció personalmente el Rey, abarca al tribunal judicial más elevado de la nación, la Suprema Corte de Justicia, y en asuntos administrativos al Gobierno o a la Suprema Corte Administrativa.

Un medio muy efectivo de protección de que disfrutaban los ciudadanos suecos es el hecho de que, durante siglos, todos -

---

(21) BEXELIUS, Alfred; El Ombudsman de asuntos civiles; Fondo de Cultura Económica, México, 1972, p. 55.

los jueces o funcionarios han estado sujetos a una responsabilidad penal, la que probablemente llega más lejos que en ningún otro país. Esta responsabilidad se expresa ahora en esta forma: si un juez o un funcionario público, debido a negligencias, imprudencia, o incapacidad, no cumple las obligaciones que le imponen los estatutos o reglamentos, o la naturaleza de su oficina, será condenado por los tribunales ordinarios a pagar una multa o a ser suspendido por incumplimiento del deber. Esto significa que un funcionario público sueco puede incurrir en responsabilidad si actúa en forma contraria a lo que exige la naturaleza de su servicio, aun cuando no existan regulaciones especiales. Esta amplia área de responsabilidad penal de los servidores públicos -combinada con su obligación de compensar por los daños causados por cualquier error- ha tendido naturalmente a evitar que cometan alguna interferencia indebida. También los ha inducido a respetar la letra de la ley.

Una ordenanza promulgada en 1766 ofrece otra protección a los ciudadanos suecos. De acuerdo con el principio allí establecido, todos los documentos en que se basen las decisiones de los funcionarios gubernamentales deben tener carácter público. No sólo estarán a la disposición de las partes, sino también de cualquier otro ciudadano que desee consultarlos. Este privilegio permite que cualquiera pueda verificar que las decisiones administrativas estén bien fundadas.

En 1713 el Rey Carlos XII, que había estado fuera del país durante doce años, guerreando en Rusia y otras tierras, decretó que debía existir un supremo representante del rey - que más tarde se llamó el Canciller de Justicia- que vigilara a los funcionarios del gobierno. Sin embargo, pronto se sostuvo que el Canciller no tenía suficiente independencia del Gobierno para poder proteger a los ciudadanos eficazmente. En consecuencia se sugirió que las autoridades públicas debieran estar controladas también por una oficina enteramente independiente del Gobierno.

La respuesta a esta opinión fue la creación del cargo de "Justieombudsman" (JO), cuando se adoptó la nueva Constitución en 1809. En esta Constitución, que en cierta medida recibió la influencia de las teorías de Montesquieu, se dividieron las atribuciones del estado entre el Rey y su Consejo, el Parlamento y los tribunales. Para balancear las amplias facultades concedidas al Rey y a su Consejo, se otorgaron al Parlamento medios muy extensos para controlar las actividades gubernamentales.

Tal como aparecen definidas en la Constitución, las facultades del JO han permanecido en general sin cambio desde que fueron establecidas. Son las de vigilar la forma en que los jueces, los funcionarios del gobierno y otros servidores civiles observan las leyes, y las de acusar a quienes actúen ile-

galmente u olviden sus deberes.

Para el desempeño de sus obligaciones de vigilancia, el JO tiene acceso a todos los documentos -aun los secretos- y el derecho de estar presente en todas las deliberaciones en que los jueces o funcionarios administrativos tomen sus decisiones. Así obtiene el JO una visión completa de todas las actividades legales y administrativas. Además, todos los funcionarios están obligados a proporcionar al JO, cuando éste lo solicite, la información que tengan sobre el asunto en cuestión. El JO tiene también el derecho de pedir la asistencia de cualquier funcionario para el propósito de realizar las investigaciones necesarias, y todos los fiscales deben iniciar cualquier acusación que el JO decrete.

Entre las obligaciones del JO se encuentra la presentación de un informe oficial anual al Parlamento. Este informe -usualmente de unas 400 a 500 páginas- contiene una relación del trabajo desempeñado y de la investigación que haya realizado de la "condición de la administración de la ley en el Reino", incluyendo un resumen de los casos más importantes en que el JO haya tomado una decisión durante el año anterior. El informe se distribuye entre todos los funcionarios administrativos, y éste es probablemente el medio más importantes con que

cuenta el JO para influir en la aplicación de las leyes en Suecia.

En principio y con pocas excepciones, la vigilancia del JO abarca a todos los funcionarios nacionales y municipales. Sin embargo, los miembros del Gobierno están exentos de ese control. Esta estipulación se relaciona con una disposición constitucional en el sentido de que sólo el Rey decide los asuntos del Ejecutivo. Los Ministros sólo son sus consejeros, por lo menos formalmente, aunque en las condiciones actuales son los Ministros quienes ejercen el verdadero poder.

Desde un principio, la vigilancia del JO comprendió también a todos los comandantes militares y oficiales de menor grado. Pero desde 1915 estos oficiales han quedado bajo la jurisdicción de otro Ombudsman, el Militieombudsman, MO.

En lo que se refiere a los miembros de la Suprema Corte de Justicia y de la Suprema Corte Administrativa, el control del JO se encuentra limitado en tal forma que ninguna acción se puede seguir contra ellos a menos que hayan cometido una falta muy grave.

Cuando se estableció en Suecia la oficina del Ombudsman - se pensó que el JO debería actuar como un guardián de los derechos comunes e individuales de la población. En otras palabras, debería tratar de evitar el abuso de facultades por parte de las autoridades, y en esta forma ser un protector de la seguridad de los ciudadanos bajo las leyes. Este propósito continúa vigente como hace 150 años. Sin embargo, en la sociedad actual esta función es desempeñada en una forma diferente. Inicialmente se concebía el papel del Ombudsman como el de un fiscal en los juicios instaurados contra jueces y empleados públicos. Por lo tanto, el objetivo debería alcanzarse mediante el efecto general de prevención que tiene el enjuiciamiento. Pero pronto se siguió la práctica de sustituir el juicio público con un recordatorio, en los casos menos graves.

La sola existencia de un Ombudsman, independiente de la burocracia, ante quien todo mundo puede presentar sus quejas, hará que las autoridades presten más atención a su trabajo y que disminuya la tendencia hacia el abuso de facultades y las decisiones arbitrarias. Necesariamente, esta función preventiva supone una actividad enérgica de parte del Ombudsman. Ningún funcionario desea ser expuesto ante la opinión pública y sus colegas. El conocimiento de que una acción oficial puede ser revisa

da por el Ombudsman seguramente hará que los funcionarios sean mucho más cuidadosos en los casos dudosos.

Este efecto preventivo de la existencia de la oficina - que es de gran importancia para la seguridad legal- es ciertamente reforzado por el hecho de que el Ombudsman tiene poder para iniciar un juicio público por las faltas y negligencias graves que crean inseguridad general para los derechos de los ciudadanos. Afortunadamente, estas faltas son ahora raras. Sin embargo, cuando se producen son siempre perseguidas en los tribunales. Debido a la atención que presta la prensa a los casos de acusación del Ombudsman, y debido a la relación detallada de tales casos que aparece en los informes anuales del Ombudsman, la importancia capital de no traspasar los límites apropiados se pone en conocimiento de los servidores públicos con gran vigor.

La enorme expansión de las actividades del gobierno, y el gran número de estatutos y reglamentos, hace desde luego imposible que los funcionarios puedan siempre evitar la comisión de errores o el incurrir en omisiones en el cumplimiento de sus obligaciones. Pero muchos de los errores no son graves y no causan una pérdida de derechos legales para la parte involu

crada, por ejemplo, la ignorancia de ciertas reglas procesales, o el hecho de no proporcionar información sobre las decisiones tomadas. En casos particulares, las omisiones de esta clase pueden parecer nimias y sin consecuencias. Los funcionarios sostienen a menudo que el Ombudsman no debiera ocuparse de tales errores. Sin embargo, sería desafortunado y perjudicial para la seguridad legal si tales casos se pasaran deliberadamente por alto. Las reglas procesales son necesarias para salvaguardar importantes intereses públicos y privados, y su ignorancia puede, en un largo plazo, llegar a constituir una pérdida seria de derechos para los ciudadanos. Para evitar esto es necesario criticar los errores y recordar a las oficinas administrativas los reglamentos existentes. Al actuar en esta forma, el Ombudsman evita faltas y negligencias perjudiciales para los individuos sin tener que recurrir a la acusación pública de un funcionario culpable.

Cuando el Ombudsman critica a un funcionario por una falta, la crítica se redacta en una forma tal que puede servir de información para otros funcionarios. El conocimiento de la ley se difunde gracias al hecho de que todas las decisiones erróneas importantes aparecen en el informe anual del Ombudsman. En esta forma hace el JO una contribución sustancial para una

práctica mejor, aumentando la seguridad legal de los ciudadanos.

Ahora los estatutos no siempre pueden contener instrucciones claras y exhaustivas para la administración. A menudo se deja un amplio margen de libertad de acción a las dependencias. En consecuencia, la práctica efectiva en el tratamiento y la evaluación de casos similares puede diferir entre varias dependencias. Sin embargo, parece sumamente conveniente que esta práctica variable se uniformice en la mayor medida posible. La consistencia en la aplicación de la ley es importante para evitar la impresión que puede prevalecer entre la opinión pública de que los asuntos se deciden arbitrariamente y que se hacen excepciones al principio de que todos son iguales ante la ley. Las acciones del Ombudsman ayudan a lograr esta consistencia.

Para los ciudadanos es de gran valor que exista una oficina independiente que se ocupe de cuestiones de seguridad legal en los casos reales. En el campo administrativo -donde no existe un estado similar al del procedimiento ante los tribunales del Derecho Civil- hay muchas cuestiones de principio que deben ser investigadas a la luz de la práctica efectiva para poder ser incorporadas en un estatuto. El JO ha realizado muchas

investigaciones de esta clase en relación con sus inspecciones y sus exámenes de quejas, y de las mismas han resultado peticiones de acción legislativa para el fortalecimiento de la seguridad legal en el campo administrativo.

Un aspecto importante de la actividad del Ombudsman que frecuentemente se ignora es el del rechazo de las quejas injustificadas. Evidentemente es de gran interés para el funcionario atacado que las acusaciones de abusos no queden en pie, y que una oficina imparcial ponga en evidencia que las quejas no eran justificadas. También es de gran importancia que las acusaciones hechas por medio de la prensa, o por otros conductos, relativas a abusos de las autoridades, sean investigadas por una oficina libre de la influencia burocrática, y que por su conducto se haga del conocimiento público la verdad de los hechos. En virtud de que ahora el Ombudsman explica sus decisiones de rechazo de quejas, el peticionario recibirá una explicación de lo que le parecía equivocado. Al rechazar las quejas injustificadas tras de una investigación adecuada y por razones claramente establecidas, el Ombudsman contribuye a fortalecer la confianza del público en las autoridades y por lo tanto el sentimiento de bienestar en la sociedad.

La labor del Ombudsman no se limita a intervenir tras de que se hayan cometido faltas o errores. El objeto fundamental de la oficina ha sido siempre, y todavía es, el de trabajar en pro de una mejor protección de los derechos y el de evitar las faltas al llamar la atención sobre la verdadera sustancia de la ley y sobre los progresos de la práctica y de los estatutos, para beneficio de todos. Por todo esto, la oficina del Ombudsman tiene definitivamente un carácter positivo.

### 3.3 FINLANDIA

El Canciller de Justicia de Finlandia se originó en la oficina correspondiente de Suecia. Cuando Finlandia se separó de Suecia en 1809, y se anexó al Imperio Ruso como un Gran Ducado autónomo constitucional, heredó el sistema legal que había existido bajo la Constitución sueca de 1772. En consecuencia, Finlandia tenía su propio Canciller de Justicia, o Procurador, como se le llamaba durante el periodo ruso.

En 1812 recibió el Procurador sus propias reglas de procedimiento, de acuerdo con las cuales no sólo tenía que asegurar la legalidad de los actos de todos los funcionarios y tribuna-

les, sino que como guardián de la ley debía estar presente en las sesiones de ambas cámaras del llamado Senado, la división legal que actuaba como Suprema Corte, y la división económica que actuaba como el Gobierno del país. Las facultades del Procurador de hecho alcanzaban niveles aún más elevados de la jerarquía oficial. En virtud de que el Emperador se encontraba usualmente fuera del país, en San Petersburgo, lo representaba en la capital finlandesa un Gobernador General, que era a la vez el Presidente del Senado y de sus dos divisiones, aunque en la práctica no actuaba mucho con este cargo.

Sucesivos Procuradores hicieron uso práctico de sus prerrogativas, especialmente hacia fines del siglo Pasado, cuando se inició el periodo de la influencia rusa. Al realizar su tarea difícil y responsable, desempeñaron un papel importante durante este periodo. Al defender la Constitución del país, se vieron en difíciles conflictos con el Gobernador General, y algunos de ellos fueron aun destituidos por el Emperador y reemplazados por personas rusófilas, y al final por un jurista ruso.

Como un resultado indirecto de la era rusa, que se prolongó por más de un siglo, pero no tuvo un impacto directo sobre

el sistema legal finlandés, el Canciller de Justicia -un títu-  
lo adoptado en la nueva Constitución de la Finlandia indepen-  
diente en 1919-, pasó a ocupar una posición considerablemente  
diferente de su correspondiente sueco. La función del canciller  
finlandés consiste en velar porque el gobierno observe la ley.  
Debe estar presente en sus sesiones y "en particular debe es-  
tar presente cuando se plantee algún asunto al Presidente de -  
la República en el Consejo de Estado (Reglas de Procedimiento,  
1957, sec. 2)". Aunque no es un miembro del Consejo de Estado,  
el Canciller o su asistente acude regularmente a todas las reu-  
niones de este organismo, presididas por el Presidente de la -  
República o por el Primer Ministro. Con pocas excepciones, el  
Presidente tiene competencia para actuar únicamente cuando pre-  
sida las reuniones del Consejo de Estado. Así el Canciller de  
Justicia puede vigilar sus actividades oficiales, así como las  
del Consejo de Estado. Por supuesto, el Canciller no tiene un  
poder de veto, absoluto o suspensivo, y no tiene derecho a par-  
ticipar en la votación, pero su presencia y opiniones autoriza-  
das en asuntos legales tienen una importante influencia prácti-  
ca sobre las acciones del gobierno. Si un miembro del Gabinete  
actúa en forma contraria a la ley, el Canciller de Justicia de-  
be llamar la atención del miembro en cuestión, o del Consejo -  
de Estado, sobre este asunto, y al mismo tiempo debe indicar -

en qué aspectos es ilegal el acto.

El status del Canciller como miembro consultivo del gobierno se pone de manifiesto por el hecho de que, cuando debe ser procesado por algunas acciones ilegales, el procedimiento debe ser el mismo que sigue para los Ministros de Estado, o sea en un tribunal especial, la Alta Corte de Acusación, a iniciativa del Presidente del Parlamento.

En cierta forma, la posición del Canciller se ha fortalecido por el hecho de que la legalidad de los actos del Gabinete también está salvaguardada por el Ombudsman parlamentario. Al igual que el Canciller de Justicia, el Ombudsman recibe por adelantado las agendas y los memorandos de todos los asuntos de que conoce el Gabinete. También tiene el derecho de estar presente en las sesiones del Gabinete, aunque en la práctica parece haber asistido sólo en una ocasión.

El Ombudsman parlamentario no tiene tradiciones tan antiguas y sagradas como el Canciller. Siguiendo el ejemplo sueco, se incluyó la institución en el Acta Constitucional de 1919, y al principio no tuvo gran importancia práctica; incluso se sugirió su abolición en 1932. Sin embargo, desde entonces su im-

portancia ha aumentado hasta ser comparable a la del Canciller de Justicia. Incluso en ciertas ocasiones, dependiendo de la situación y las cualidades personales de quienes ocupen estos puestos, su importancia puede aun ser mayor que la del Canciller. La importancia de la institución en años recientes se pone de relieve por el hecho de que en 1961 se promulgó una ley garantizando al Ombudsman el derecho de una pensión para él y sus dependientes, y dando a los funcionarios de su departamento sueldos y pensiones similares a los de otros funcionarios permanentes.

Desde un punto de vista legal, el Ombudsman tiene un poder de salvaguardia de la ley similar a la del Canciller de Justicia. Ambos reciben el mismo sueldo y pertenecen al grupo mejor pagado de funcionarios públicos. Sin embargo, la fuente real de la autoridad del Ombudsman es el Parlamento que lo elige, en cuyo nombre actúa en cierta forma, y al que presenta un informe anual de sus actividades.

A causa de los factores históricos antes mencionados, tanto el Canciller como el Ombudsman han sido considerados como guardianes supremos de la ley; por lo tanto, han tendido naturalmente a vigilar la actividad de todos los funcionarios pú--

blicos, los tribunales, los órganos de gobierno autónomo de los municipios y de la Iglesia, y los más altos funcionarios del estado. Ningún campo de la actividad pública escapa a su vigilancia.

La principal diferencia que existe entre el Ombudsman y el Canciller de Justicia deriva del hecho de que el primero es elegido por el Parlamento y el segundo por el Presidente. A causa de su estrecho contacto con el Gobierno, el Canciller actúa como asesor legal del Gobierno y de los ministerios, en forma muy similar a como lo hace el abogado de la Corona, quien debiera ser absolutamente objetivo, pero que frecuentemente se deja influir por los intereses de su partido.

El Ombudsman sólo puede presentar cargos por una falta cometida por algún funcionario, mientras que el Canciller de Justicia también los puede presentar en caso de un delito o una falta menor de cualquier ciudadano.

Una diferencia notable ha surgido también en la práctica de los esfuerzos tendientes a hacer su trabajo más semejante. La tarea del Ombudsman, y también el número de quejas presentadas ante él, eran al principio muy escasas. Por esa razón, sin

limitar sus facultades, en 1933 se relevó al Canciller de Justicia de la obligación de vigilar el cumplimiento de la ley en las fuerzas militares, en los campos penales o penitenciarias, y en relación con otras personas en prisión o detenidas. Así pudo el Canciller transferir al Ombudsman casi todas las quejas conectadas con estos campos. Como resultado de esto, ahora se dirigen la mayor parte de estas quejas al Ombudsman directamente. Sin embargo, el Canciller todavía tiene una tarea importante en la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones que regulan las detenciones, al revisar los documentos que se refieren a la ejecución de las sentencias.

Durante la última década, el Ombudsman ha inspeccionado casi cuarenta instituciones u oficinas al año, incluyendo aproximadamente seis prisiones. Usualmente ha inspeccionado la misma prisión en un intervalo de 2 ó 3 años. En general, los prisioneros han estado bien dispuestos a utilizar la posibilidad de hablar con el Ombudsman. Sin embargo, raras veces se han quejado de las condiciones de la prisión, y aun más raramente han resultado justificadas tales quejas. En la mayoría de los casos sus preguntas se han referido a la ejecución de la sentencia, como la acumulación de varias sentencias que juzgan incorrecta, o el principio del periodo de la libertad bajo pala-

bra. Muchos prisioneros han consultado acerca de la posibilidad de que se les compurgue la pena como resultado de nuevas pruebas o de supuestos errores de juicio. En los casos en que un prisionero puede basar su queja verbal en hechos que indiquen que la misma puede estar justificada, generalmente se le pide que envíe su queja por escrito a la oficina del Ombudsman. Sin embargo, el Ombudsman puede actuar de inmediato sobre una queja verbal pidiendo declaraciones y tomando testimonios orales. Las cartas que un prisionero dirige al Ombudsman o al Canciller deben ser remitidas selladas y los funcionarios de la prisión no tienen derecho de leerlas.

Otra forma en que el Ombudsman y el Canciller vigilan la actividad de los tribunales consiste en que los tribunales superiores les envían estadísticas anuales relativas a los casos pendientes, fallados y pospuestos. Además, ambos funcionarios obtienen una copia de todos los veredictos emitidos por los tribunales en los casos relativos a delitos y faltas de funcionarios. En tales casos, el Canciller puede pedir al fiscal que apele a un tribunal superior. El Ombudsman sólo puede hacerlo en los casos que él mismo haya iniciado.

Cada año, los dos funcionarios presentan al Parlamento, y

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

el Canciller de Justicia también al Presidente, informes relativos a sus actividades, donde se describen sus tareas más importantes. Estos informes son distribuidos a las oficinas y tribunales más importantes, con lo que se espera que las decisiones y críticas ejerzan su influencia al expresar interpretaciones autorizadas y como una prueba de la vigilancia de los guardianes de la ley. En el Parlamento estos informes son enviados al Comité de Derecho Constitucional que usualmente desea revisar los documentos relacionados con ciertas quejas y que generalmente invita al Ombudsman y al Canciller a comparecer para dar explicaciones verbales. De vez en cuando el Comité hace alguna crítica en su declaración sobre los informes, o expresa su creencia y preocupación -ya que el Parlamento no puede dar ningún consejo obligatorio, ni órdenes, a ninguno de ellos- de que el autor del informe debiera intensificar su actividad o prestar especial atención a ciertos asuntos. En la sesión plenaria del Parlamento, los informes casi nunca producen discusión alguna, y es aún más raro que el Canciller o el Ombudsman participen en la discusión. Aun cuando no pueden ser miembros del Parlamento, de hecho poseen un derecho de voz similar al de los miembros del Gabinete (o sea que tienen prioridad sobre los miembros del Parlamento). El Ombudsman ha usado en ocasiones este derecho para informar de sus hallazgos de -

ilegalidades, o para hablar sobre asuntos legislativos estrechamente conectados con los derechos del Parlamento y de sus miembros, o con la posición del Ombudsman.

En resumen, se puede afirmar que el Canciller de Justicia y el Ombudsman parlamentario en Finlandia, son los dos guardianes de la ley de más alta jerarquía, cuyas amplias facultades son comparables y en gran medida se duplican. La experiencia ha mostrado que su ejercicio de estas facultades -ya se refiera a los más altos niveles de los sistemas administrativo y judicial, o a los gobiernos locales independientes, y a las Iglesias de gobierno propio- constituye una parte importante y positiva del sistema judicial, la observancia de la ley, y la garantía de los derechos del individuo. Sus facultades son tan grandes que su ejercicio implica, además de grandes conocimientos legales, completa objetividad, buen juicio y tacto, y a veces también el coraje y la energía necesarios para ocuparse de asuntos importantes y de las faltas o errores que se imputen aun a los funcionarios más elevados.

La importancia del Ombudsman parlamentario ha aumentado gradualmente, aunque no en forma sostenida. Esta institución tiene asegurado ahora un lugar en el sistema jurídico de Fin-

landia, y una especial importancia en el sistema de garantías de la posición legal del individuo. La importancia relativa de los guardianes de la ley depende simplemente del desarrollo de las circunstancias, pero es difícil creer que la situación del Ombudsman llegará nunca a ser comparable a la que tiene en Suecia. La actividad del Canciller de Justicia gana en estimación y en importancia por su presencia en las reuniones del Gabinete. Sin embargo, existe la creencia de que su función de asesor legal del Gobierno no está del todo de acuerdo con sus obligaciones como guardián de la ley en el Consejo de Estado y como defensor de los ciudadanos. En consecuencia, se ha sugerido que esa parte de su tarea se encargue a un nuevo funcionario, un Fiscal General, quien también representaría generalmente al estado en las acciones civiles.

### 3.4 DINAMARCA

Dinamarca ha tenido una Constitución democrática desde 1849. El Rey es el jefe nominal del poder ejecutivo, pero no tiene responsabilidad personal y desempeña sus funciones a través de Ministros responsables. A la asamblea legislativa, unicameral, se le llama la Folketing. El poder judicial es independiente de las autoridades administrativas y de la Folketing.

Las autoridades municipales locales realizan una parte de la administración pública. En los términos de la sección 82 de la Constitución, las autoridades municipales son independientes, pero el gobierno central tiene facultades para vigilar sus actividades.

"Los Ministros son responsables ante la Folketing por la administración eficiente de sus departamentos. Esto significa que son responsables de las actividades de los funcionarios civiles y de otros empleados estatales, así como de sus actos personales. Además, los Ministros pueden ser censurados en la Folketing y aun pueden ser acusados ante el Rigsret, un tribunal especial compuesto de miembros de la Suprema Corte y de la Folketing". (22)

Es obvio que en el caso normal un ciudadano que tiene alguna reclamación contra la administración tendrá que pensar en otros remedios que los anteriores si quiere obtener una reparación.

Algunas personas buscan una entrevista personal con el propio Ministro. Esto es más fácil en Dinamarca que en muchas otras partes porque los Ministros reciben a los solicitantes -

---

(22) COLIN, T. Reid, The Polish Ombudsman, en Review of Socialist Law, Vol. 14, N° 3, Matinus Nijhoff Publishers, Países Bajos, 1988, p.257.

todos los jueves por la mañana, de acuerdo con una costumbre sancionada por el tiempo. No es necesario tener una cita previa, ni demostrar que el caso es de especial importancia.

Si durante la investigación de la queja aparece que un empleado público ha cometido algún acto de negligencia o mala administración, éste puede ser procesado ante los tribunales ordinarios, si las circunstancias son suficientemente graves. Esta facultad sólo se ejercita en casos excepcionales. También es posible ejercer acción disciplinaria contra los funcionarios civiles permanentes. También esta facultad se ejercita raramente. Pero el Ministro, o un funcionario superior, pueden expresar su desaprobación verbalmente o por escrito de los actos de cualquier empleado público. Pero el quejoso no tiene personalmente derecho a iniciar un proceso. Depende de la decisión del Ministro, o de los jefes administrativos de departamentos, y no los puede obligar a actuar contra los empleados públicos negligentes.

Frecuentemente se ha discutido en público si estos remedios ofrecen una protección suficiente a los ciudadanos contra los errores o el abuso de poder de las autoridades administrativas. El interés público en este problema ha venido creciendo continuamente, porque las funciones de las autoridades administrativas han aumentado rápidamente.

En estas circunstancias, era natural que para cuando terminó la Segunda Guerra Mundial, el problema de cómo proteger los intereses razonables de los individuos, y al mismo tiempo permitir que la administración desempeñara sus funciones eficientemente, se hubiese convertido en un tema importante del Derecho Administrativo y el Constitucional.

A pesar de todo, muchas personas sostuvieron que los remedios descritos no eran suficientes. Por lo tanto, no es sorprendente que este problema haya sido considerado por el comité parlamentario establecido en 1946 para el estudio de enmienda a la Constitución.

Una de las soluciones propuestas fue la adopción de un Gestor siguiendo el modelo sueco, y muchos argumentos se expresaron en pro y en contra del plan. Uno de los interrogantes era el de si el Ombudsman podía caber en el sistema constitucional danés, si no interferiría con el sistema de la responsabilidad ministerial. La experiencia sueca era poco útil en este sentido: los Ministros suecos no están sujetos al control del Ombudsman. Otro problema era el de la posición de los empleados del gobierno. El esquema provocó muchas discusiones entre los empleados públicos, y muy pocos de ellos estaban a favor del mismo. Se creía que la introducción de un Ombudsman tendería a hacer que los empleados del gobierno sintieran temor de aceptar responsabilidades sin estar protegidos por re-

En estas circunstancias, era natural que para cuando terminó la Segunda Guerra Mundial, el problema de cómo proteger los intereses razonables de los individuos, y al mismo tiempo permitir que la administración desempeñara sus funciones eficientemente, se hubiese convertido en un tema importante del Derecho Administrativo y el Constitucional.

A pesar de todo, muchas personas sostuvieron que los remedios descritos no eran suficientes. Por lo tanto, no es sorprendente que este problema haya sido considerado por el comité parlamentario establecido en 1946 para el estudio de enmienda a la Constitución.

Una de las soluciones propuestas fue la adopción de un Gestor siguiendo el modelo sueco, y muchos argumentos se expresaron en pro y en contra del plan. Uno de los interrogantes era el de si el Ombudsman podía caber en el sistema constitucional danés, si no interferiría con el sistema de la responsabilidad ministerial. La experiencia sueca era poco útil en este sentido: los Ministros suecos no están sujetos al control del Ombudsman. Otro problema era el de la posición de los empleados del gobierno. El esquema provocó muchas discusiones entre los empleados públicos, y muy pocos de ellos estaban a favor del mismo. Se creía que la introducción de un Ombudsman tendería a hacer que los empleados del gobierno sintieran temor de aceptar responsabilidades sin estar protegidos por re-

glas escritas.

A pesar de todos estos argumentos, el comité parlamentario falló en favor de la institución del Ombudsman. Opinó que la vigilancia ejercida por el Ombudsman sobre los Ministros no crearía dificultades insuperables a la responsabilidad ministerial. Dado que la mayoría de los miembros del comité eran o habían sido Ministros, su opinión tenía un peso considerable. Pero los argumentos de los empleados públicos hicieron que se modificara en algunos puntos el esquema original.

Como resultado de las propuestas del comité, la sección 55 de la Constitución danesa revisada aparece ahora así:

La legislación establecerá el nombramiento por la Folketing de una o dos personas, quienes no podrán ser miembros de la Folketing, para que vigilen la administración civil y militar del estado.

"Las reglas detalladas se establecieron en la Ley del Ombudsman de 11 de septiembre de 1954, y fueron complementadas más tarde por las Instrucciones adoptadas por el Parlamento el 22 de marzo de 1956. El primer Ombudsman, profesor Stephan Hurwitz, fue elegido el 29 de marzo de 1955, tomó posesión el 1º de abril de 1955, y desde entonces ha ocupado el puesto, ya que ha sido reelecto en todas las elecciones generales". (23)

---

(23) El Ombudsman; Op.cit., p. 121.

De acuerdo con la Ley, el Ombudsman tiene facultades para vigilar toda la administración estatal, civil y militar. Esto significa que está facultado para controlar a todas las personas que actúan al servicio del Estado, incluyendo a los Ministros. Como era de esperarse, de tiempo en tiempo se han planteado algunos interrogantes en cuanto a los límites de su jurisdicción. Las funciones de algunas instituciones o personas realizan algunas actividades que quedan claramente dentro de la jurisdicción del Ombudsman, y otras que quedan fuera de la misma.

La propia Folketing escapa a las facultades del Ombudsman. Igualmente, en un caso que aparece en el informe anual de 1961 se sostuvo que las actividades de un comité de la Folketing para la elaboración de un proyecto de la ley escapan a la jurisdicción del Gestor. Pero los miembros de la Folketing no están exentos de su control cuando actúan en otras calidades. En un caso de 1955, el Gestor criticó a un miembro de la Folketing por su comportamiento como miembro de la Junta de Tierras Agrícolas del Gobierno.

Los Ministros también están sujetos a control. La predicción del comité parlamentario de que ese control no interferiría con la responsabilidad ministerial se ha cumplido. Una de las razones de ello es que el Ombudsman se ha rehusado categóricamente a dejarse utilizar, directa o indirectamente, como -

instrumento de los políticos, o como arma en las manos de los partidos de la oposición para ser usada en la Folketing.

Desde un principio, los jueces quedaron completamente fuera de la competencia del Ombudsman, aunque Suecia y Finlandia tienen un sistema diferente. La razón de la regla danesa -que ahora ha sido aceptada en Noruega- es que se considera que la vigilancia del Ombudsman atenta contra el principio de la independencia del poder judicial. No es que se crea que los jueces son infalibles. Por el contrario, están sujetos al control del Tribunal de Quejas; cuando examina casos contra jueces, este Tribunal tiene tres miembros: un Juez de la Suprema Corte, un Juez de Apelaciones y del Tribunal del Distrito, y un Juez de un Tribunal de Condado. Al principio, las actividades de los jueces suplentes estaban sujetas al control del Ombudsman, pero esto generó algunas dificultades prácticas. Tras de una enmienda de la Ley, los jueces suplentes están ahora sujetos al Tribunal de Quejas, pero no al Ombudsman. En cambio los tribunales administrativos están bajo la competencia del Ombudsman. Los miembros de estos organismos no están sujetos a la jurisdicción del tribunal de Quejas. Muchos de los casos que registra el Ombudsman se refieren a las funciones de esos tribunales.

En Dinamarca la Iglesia Luterana no es una Iglesia del estado en sentido estricto, pero tiene una estrecha conexión con

el estado. Los funcionarios civiles que emplea están sujetos al control del Ombudsman, excepto en asuntos que directa o indirectamente involucren los principios y prédicas de la Iglesia.

Ha habido algunos casos en que el Ombudsman ha sostenido que tiene jurisdicción sobre instituciones que no son propiedad del estado. Tales casos se deciden de acuerdo con las circunstancias particulares.

El Ombudsman no puede anular o enmendar una orden administrativa, pero tiene varias otras facultades.

- a) Si encuentra que un Ministro o ex Ministro ha incurrido en responsabilidad civil o penal, puede presentar una recomendación a la Folketing para el enjuiciamiento.
- b) Cuando opine que cualquiera otra persona bajo su jurisdicción debe responder de una falta criminal, puede ordenar a la autoridad acusadora que realice una investigación preliminar o que acuse a esa persona ante los tribunales.
- c) Cuando considera que hay razones suficientes para iniciar procedimientos disciplinarios, puede ordenar a -

las autoridades administrativas competentes que inicien tales procedimientos contra los servidores públicos.

- d) Puede hacer conocer sus opiniones a la persona a quien se refiere la queja.

Los tribunales no pueden tomar ninguna iniciativa por cuenta propia: no tienen facultades para realizar investigaciones generales, sino que deben decidir los asuntos que les planteen los litigantes. Además, su función es la de decidir cuestiones de hecho y de Derecho, no de discreción. Sin embargo, la ley debe interpretarse en un sentido muy amplio. Por ejemplo, los tribunales daneses, como el Consejo de Estado francés, pueden anular una decisión a causa de un *détournement de pouvoir*. Si una decisión administrativa se basa en el alegato de que un ciudadano ha actuado deshonorosamente o de mala fe, los tribunales serán también competentes normalmente. Por otra parte, no tienen facultades tras de esos patrones flexibles pero, después de todo, muy objetivos. Si un Ministro ha ejercitado una función discrecional y no hay error en el procedimiento, no *détournement de pouvoir*, ninguna discriminación injusta ni otra violación de las reglas de la justicia natural, el control judicial es impotente. Aun si los tribunales deciden que se ha cometido un error administrativo en la ley esto no produce necesariamente una decisión de la corte anulando la deci-

sión administrativa o concediendo la reparación de daños. En muchos casos, el error debe ser de cierta importancia o haber influido en la decisión final de la autoridad. Estos principios del Derecho danés no difieren fundamentalmente, desde luego, de los principios de la jurisdicción de los tribunales en la mayor parte de otros países.

En consecuencia, hay dos áreas importantes de la administración que quedan fuera de la jurisdicción de los tribunales: 1) el elemento puramente discrecional de las decisiones; y 2) los errores pequeños de procedimiento y conducta, y cuestiones similares de organización y eficiencia. Hay razones muy fuertes para restringir las facultades de este tipo de los tribunales. Las decisiones discrecionales se hacen normalmente en los campos en que hay pocos patrones objetivos o ninguno. Esto significa que una competencia más amplia de los tribunales haría muy difícil para los funcionarios la planeación de una política de largo plazo porque encontrarían imposible predecir la actitud de los tribunales en los casos que les presentaran ciudadanos insatisfechos. Este problema sería todavía más serio si fuese una cuestión de la política fundamental del gobierno. En ciertas circunstancias puede volver sumamente difícil la planeación de un presupuesto estatal, o la promesa que el Gobierno pueda hacer ante el Parlamento de adherirse a una cierta política económica.

No existen las mismas razones prácticas para excluir el control del Ombudsman, porque éste no tiene poder para anular ninguna decisión administrativa y obstaculizar así una política cuidadosamente planeada. Pero puede discutir los principios básicos de la práctica y la política, y esto será sin duda su mamente valioso en muchos campos de la administración.

¿Son de igual importancia las decisiones del Ombudsman re lativas a cuestiones menores del procedimiento, la conducta y la eficiencia de los funcionarios públicos? ¿Es necesario esta blecer una institución para decirles a los funcionarios que las solicitudes no deben quedar sin contestación durante meses, que los ciudadanos tienen derecho a ser tratados con cortesía cuando visitan una oficina pública, etc.? Muchos empleados pú blicos tienden a subestimar o ignorar la importancia de tales problemas, pensando que lo importante es que la decisión final sea correcta. Es probable que consideren las reglas de procedi miento como un obstáculo en el camino de la administración efi ciente, y que muy a menudo tales reglas pueden constituir una desventaja para los propios ciudadanos, porque tienden a hacer menos flexible la maquinaria administrativa. Este punto de vis ta está equivocado en gran medida. Las reglas de procedimiento y las técnicas administrativas cuidadosamente planeadas promue ven la eficiencia muy a menudo, como lo demuestra la experiencia de los tribunales ordinarios, donde aseguran que el juez ob tenga las mejores pruebas posibles y que los casos sean ex--

haustivamente discutidos antes de tomar una decisión. Pero aun en el caso de que las reglas formales no impliquen decisiones mejores, es necesario introducirlas para proteger los intereses de los ciudadanos. Estas reglas tienden igualmente a promover una buena relación entre los administradores y los ciudadanos. Esta es una ventaja para ambas partes, porque hará que los ciudadanos estén mejor dispuestos a cooperar y a aceptar una decisión adversa sin presentar una queja innecesaria.

Por lo tanto, desde el punto de vista de la conclusión debe ser que la oficina del Ombudsman ha demostrado ser una institución extremadamente útil: ha complementado el control sin perjudicar la eficiencia o la independencia de la administración. Además, esto se ha logrado con un reducido personal y las quejas se han contestado rápidamente. El Ombudsman ha podido plantear cuestiones de principio aun en casos en que no se había formulado una queja formal, y tiene una técnica bien desarrollada que le permite desechar las quejas frívolas o sin importancia en forma sumaria. Esto significa que, en gran medida, se ha podido concentrar en asuntos de interés más general, o de importancia para la conducción futura de las actividades públicas.

Pero la labor del Ombudsman no ha vuelto superfluo el control judicial; en realidad, el propio Ombudsman ha recomendado de tiempo en tiempo que las cuestiones de Derecho relativas

al ejercicio de las facultades administrativas y otros problemas se planteen ante los tribunales, y los Informes Legales - contienen tantas y tan importantes decisiones relativas al Derecho Administrativo como antes de 1955. Es venturoso que la - introducción del sistema del Ombudsman no haya disminuido la - influencia del poder judicial sobre el desarrollo de los principios del Derecho Administrativo. Por el contrario, ha aumentado la discusión y el interés público en estos problemas vitales y creado oportunidades para un control más detallado sobre las autoridades ejecutivas.

### 3.5 NORUEGA

La iniciativa para el establecimiento de un Ombudsman en Noruega se puso en manos de una Comisión de Expertos en Procedimiento Administrativo nombrada por el Rey en Consejo para - que examinara la cuestión de las salvaguardias más apropiadas en la administración pública. Esta Comisión publicó un extenso informe en 1958. De acuerdo con sus términos de referencia, de - bería considerar y hacer recomendaciones sobre lo siguiente:

- 1) Procedimientos administrativos, en lo referente a la adjudicación y la legislación delegada, y
- 2) El control de las facultades administrativas, comprendiendo la revisión judicial así como el control parlamentario.

En cuanto al segundo problema, la parte esencial de las consideraciones de la Comisión relativas al control parlamentario era la cuestión de la creación de un Ombudsman correspondiente a las instituciones sueca y danesa. La Comisión aceptó unánimemente que tal institución era deseable, y elaboró un Anteproyecto de Ley de Ombudsman que se basaría en el sistema sueco y especialmente en el danés.

Al examinar esta propuesta, la Comisión puso especialmente de relieve que el beneficio que se podría derivar del sistema del Ombudsman dependería esencialmente de que el Storting (Parlamento) encontrara a la persona adecuada para el cargo. Debería ser un abogado altamente calificado y tan bien pagado que el Storting pudiera contratar al mejor de los candidatos. Además, debería poseer tal intuición y autoridad que los órganos administrativos y las personas privadas aceptaran por regla general su opinión.

El informe de la Comisión, junto con el Anteproyecto de Ley, fue presentado para su consideración al Gobierno, a sus dependencias subordinadas y afiliadas, y a muchas organizaciones y asociaciones privadas. La gran mayoría de opiniones que recibió más tarde el Gobierno apoyaban la propuesta. Sin embargo, en muchos casos era un apoyo frío, en que la dependencia consultada declaraba que no tenía comentarios adversos que formular. Pocas instituciones se opusieron directamente a la re--

forma, y ningún organismo administrativo central adoptó esta posición.

El Gobierno aceptó la propuesta de la Comisión, y a principios de la primavera de 1961 presentó un Proyecto de Ley al Storting. De acuerdo con la declaración del Gobierno al apoyar el Proyecto, los motivos en que se basaba la propuesta eran principalmente los siguientes:

El sistema de un Ombudsman puede ser de gran ayuda para quien quiera que sienta haber sufrido un abuso de poder por parte de las autoridades administrativas. Presentar una demanda ante un tribunal puede parecer difícil y caro. No todo el mundo tendrá la oportunidad de lograr que su caso sea debatido en el Storting mediante interpelación e interrogatorio. Muchas personas se resistirán a la idea de presentar un caso a la prensa. Pudiendo plantear el asunto al Ombudsman, la persona interesada podrá lograr que el mismo sea examinado en forma sencilla y sin costo.

Es probable que el sistema sea igualmente ventajoso para los servidores públicos, ya que el Ombudsman aclarará y eliminará las quejas que no tengan una base firme. En esta forma puede convertirse en un protector de los empleados del Gobierno contra las personas quejumbrosas y belicosas. Además, el Ombudsman puede aliviar la carga de trabajo de los miembros

del Storting que ahora reciben constantes quejas de personas - privadas relativas a las actividades de alguna autoridad administrativa...

Con los niveles que tiene nuestra administración actualmente, no es probable que el Ombudsman encontrará motivos para formular críticas en un número considerable de casos. La experiencia de Suecia y de Dinamarca ha mostrado que sólo en un número relativamente pequeño de las quejas se encuentran razones para iniciar una investigación. Con todo, el sistema puede contribuir en alguna medida a un mayor grado de vigilancia de la administración pública. Y en un plazo más largo puede tener el efecto de fortalecer la confianza en el servicio público y de generar una sensación de seguridad en el individuo en sus relaciones con el gobierno.

El Proyecto no se presentó para su lectura durante la sesión de 1961, que era un año de elecciones parlamentarias, por lo que hubo de introducirse un nuevo Proyecto de 1962. El Gobierno había considerado y rechazado las críticas al Proyecto de 1961, y el nuevo Proyecto se presentó sin cambio alguno en su redacción. Pero cuando lo estudiaba el comité respectivo -- del Storting, los representantes recibieron fuertes argumentos provenientes de fuentes influyentes. Se señaló que el Ombudsman danés tenía la facultad de revisar la discreción administrativa. El propio Ombudsman danés, profesor Huewitz, en un ar

tículo aparecido en una revista jurídica noruega, hizo una pequeña reseña de sus experiencias a este respecto, y expresó su opinión en el sentido de que tal competencia debía ser considerada como una verdadera ventaja del sistema.

El Ombudsman lo elige el Storting. Sólo en esta forma se considera que adquiere la necesaria independencia de la administración y el necesario grado de autoridad que implica su posición como delegado del Storting. Durante las discusiones en el Storting se puso especial atención a este asunto de su autoridad en relación con la administración y el Storting. Se subrayó enfáticamente que el Ombudsman no debería establecerse como un órgano de control constitucional con facultad para llamar a cuentas a las personas. Tampoco debía tener facultades para emitir acusaciones contra la administración o para modificar alguna decisión administrativa. Además se hizo hincapié en que el Ombudsman no debería ocuparse de cuestiones políticas. En consecuencia, el Gobierno rechazó una propuesta en el sentido de que el Ombudsman debería ser electo siempre por quienes apoyaban a los partidos de oposición en el Parlamento.

El dominio del Ombudsman es el de las dependencias administrativas del gobierno. Quedan excluidos la administración estrictamente municipal y al igual que en Dinamarca, el poder judicial. La exclusión del poder judicial no sólo se aplica a las funciones judiciales de los tribunales, sino también a sus

funciones administrativas, porque sería difícil distinguir entre estas dos clases de funciones. Por supuesto, la actividad del Storting y sus diversiones queda fuera de su competencia. Las decisiones del Rey en Consejo (el Gabinete) también escapan a su control. En este sentido se considera suficiente el control político y constitucional que ejerce el propio Storting. Sin embargo, el Ombudsman tiene autoridad para investigar a un miembro del Gabinete en su capacidad de jefe de un ministerio.

Durante la preparación de la Ley fue motivo de preocupación la decisión de si la competencia del Ombudsman debería incluir también a la administración municipal. Esta cuestión se discutió exhaustivamente en el informe de la Comisión y se concluyó que por el momento no debería incluirse la administra-ción municipal: Noruega debía obtener primero alguna experiencia con el sistema de Ombudsman. Sin embargo, se propuso que al examinar un caso a nivel superior, que en primera instancia había sido decidido por un órgano municipal, el Ombudsman podría tener la facultad de revisar el procedimiento seguido por ese órgano. Y si el caso se refería a la privación de la libertad personal, o tenía conexión con dicha privación, el Ombudsman debería tener autoridad para ocuparse de cualquier nivel administrativo, incluyendo las decisiones de los organismos municipales.

El Gobierno aceptó la propuesta de la Comisión en estos términos:

Parece correcto proceder con alguna cautela, y en consecuencia es natural delimitar su dominio principal a las dependencias administrativas del Gobierno central. Subsecuentemente, la experiencia puede mostrar la necesidad de una extensión general del dominio del Ombudsman a la administración municipal. Sin embargo, en alguna medida las decisiones de las autoridades municipales subordinadas deben estar sujetas al control del Ombudsman. En Suecia, al igual que en Dinamarca, se ha visto que es una desventaja que el Ombudsman al controlar a la autoridad administrativa superior, no pueda investigar el procedimiento del organismo municipal inferior.

El control del Ombudsman no se limita a la actividad administrativa relativa a los particulares, sino que se aplica también a la administración interna del personal -nombramientos, medidas disciplinarias, despidos, etc. En consecuencia un empleado público tiene el derecho de quejarse al Ombudsman si la autoridad que hace un nombramiento procede ilegalmente contra él o comete errores de procedimiento. Además, el control del Ombudsman no sólo se refiere a casos particulares, sino que incluye la facultad de crear reglas. Sin embargo, la mayor parte de sus actividades se aplicará ciertamente a casos particulares. En cuanto a la facultad de crear reglas, su principal ta-

rea consistirá en llamar la atención de la administración sobre los defectos procesales de las reglas y reglamentos, y sobre los defectos sustantivos tales como una redacción inadecuada que resulte en una aplicación poco razonable de una regla.

El Ombudsman tiene una amplia autoridad para pedir información y la presentación de documentos y registros de todos los funcionarios y servidores públicos. Esta autoridad se aplica también a los empleados municipales en los casos en que la competencia del Ombudsman abarque a los organismos municipales. Si necesita información de quienes no estén dispuestos a darla voluntariamente, puede ordenar que los tribunales exijan esa información. Una disposición sustancialmente igual a ésta existe en Dinamarca y en Suecia.

La Comisión de Expertos había sugerido que el Ombudsman debería tener igualmente acceso a los papeles de trabajo internos del servicio civil. Pero varias dependencias administrativas expresaron sus dudas acerca del derecho tan amplio de pedir información, teniendo en mente la forma en que la administración desempeña actualmente sus funciones. Se temió que tal facultad implicaría una nueva y engorrosa rutina en la ejecución de las tareas públicas. Actualmente, los funcionarios pueden emplear un modo de expresión informal, sabiendo que sólo la leerán sus superiores. Si todos los expedientes estuviesen abiertos al Ombudsman, se argumentó, los funcionarios se ve-

rían obligados a redactar los memorandos de manera más formal y menos informativa, o evitar comprometerse por escrito y dar opiniones verbalmente. La franqueza y la confianza entre funcionarios superiores y subordinados estarían especialmente en peligro de verse perjudicadas.

El Ombudsman sueco y el danés tienen facultad para ordenar el enjuiciamiento o la instauración de un procedimiento disciplinario contra un funcionario. Pero no pueden anular una decisión, sino únicamente expresar su opinión acerca de la decisión que debió haberse tomado y de la forma en que debe interpretarse un estatuto. Esta facultad la ejercitan a menudo. En Suecia se inician en ocasiones procedimientos contra los funcionarios. Pero esto se debe principalmente a lo severo de las leyes suecas en cuanto a la responsabilidad oficial. El Ombudsman danés no ha utilizado todavía su facultad de pedir la instauración de procedimientos contra ningún funcionario.

La Comisión concluyó que no había necesidad de otorgar al propio Ombudsman la autoridad de enjuiciar o la de ordenar el enjuiciamiento o la iniciación de procedimientos disciplinarios. Además se argumentó:

Considerando el sistema de Ombudsman contemplado en el Anteproyecto, suponemos que la posición del Ombudsman será igualmente fuerte, si no es que más fuerte, cuando no se constituye

en una parte en los procedimientos, sino que basa su trabajo - en su confianza y autoridad. Tras de hacer su investigación, - expresará su opinión a la autoridad administrativa y a la persona u organización privada involucradas. Puede señalar cualquier conducta ilegal o negligente que haya descubierto. Teniendo presente los conocimientos y autoridad del Ombudsman, y su posición altamente respetada, podemos suponer que la administración y los ciudadanos aceptarán generalmente su opinión.

No hay necesidad de subrayar que si lo desea puede igualmente expresar su opinión acerca de la forma en que debió haberse decidido un caso particular. Si tras de completar sus investigaciones piensa que alguien ha sido víctima de una injusticia y ha sufrido un daño, no tendrá que detenerse en este punto. También podrá si lo considera necesario, afirmar que deberán pagarse daños. Si lo considera justificado por las circunstancias del caso, puede recomendar igualmente que la autoridad involucrada compense el daño o dicte otra decisión.

Podemos preguntarnos si el Ombudsman puede recomendar que el procurador de justicia acuse a un funcionario, o que la autoridad que lo nombró lo despida o le aplique medidas disciplinarias. Como ya se mencionó, el Ombudsman no debiera tener autoridad para ordenar tales medidas. Pero si lo considera justificado, deberá tener libertad para expresar su opinión acerca de lo que se debe hacer.

### 3.6 POSICIONES CONTRARIAS AL OMBUDSMAN

El tema de los Derechos Humanos es recurrente en la historia de la Humanidad, porque está estrechamente ligado con la dignidad humana; tuvo un gran impulso hace poco más de dos siglos, con las declaraciones norteamericanas y francesas sobre ellos; pero es especialmente después de la Segunda Guerra Mundial y en estas últimas cuatro décadas cuando se convierte en una de las grandes preocupaciones de las sociedades y cuando el tema se internacionaliza. Los horrores y la barbarie del fascismo, y especialmente del nazismo, provocaron una reacción e indignación mundiales. Con claridad se vio que este planeta tenía una alternativa: vivir civilizadamente bajo regímenes democráticos y representativos donde se respete la dignidad humana, o bajo regímenes salvajes donde impere la ley del más fuerte y del gorila.

En 1945, al término de esta guerra, difícil era predecir las tendencias y los cambios que se iban a dar en los próximos años para proteger y respetar los Derechos Humanos. Ha sido una etapa heroíca en la que se han logrado importantes victorias, pero aún el camino por recorrer es muy largo y muy difícil. A pesar de los grandes progresos internacionales, regionales y nacionales en esta materia, en la gran mayoría de los países, hoy en día, existen todavía violaciones de Derechos Humanos que indignan a la conciencia más moderada, porque aun

prácticas atroces como la tortura y las ejecuciones extrajudiciales ocurren cotidianamente en muchos de ellos.

Los Derechos Humanos se han internacionalizado y esta tendencia continuará.

"Los Estados miembros de la ONU, al adherirse a su Carta, reconocen que los Derechos Humanos son parte ineludible del mundo internacional y, por tanto, que no son exclusivamente preocupación de cada uno de ellos". (24)

Esta es la razón de que a partir de 1948 se hayan expedido las declaraciones universal y regionales, y firmado diversos pactos, convenios y protocolos sobre Derechos Humanos. Todos son muy importantes, realmente importantes. Crean conciencia y precisan estos derechos. Ayuda a que se les conozca y se les discuta más.

Sin embargo, lo realmente trascendente es la existencia de controles internacionales sobre su cumplimiento; o como bien se ha dicho: la eficacia del sistema internacional depende de su aptitud para imponer sus garantías contra el poder estatal. De ahí la existencia de Comisiones y Cortes internacionales y regionales.

---

(24) NIKKEN, Pedro; En defensa de la persona humana; Ed. Jurídica Venezolana, Caracas, 1988, p. 47.

Estas Comisiones y Cortes se encuentran aún con problemas diversos. Desde luego, su competencia tiene que ser aceptada por el Estado, el cual puede hacer las reservas que considere necesarias. En diversos casos el individuo no accede directamente a ellas, sino a través de un intermediario, y con frecuencia la actividad de estos órganos se ve obstaculizada por insuficiencia de recursos económicos.

Otra tendencia consiste en el proceso de la regionalización a la universalización. Actualmente, además de la protección universal de los Derechos Humanos, existen tres grandes sistemas regionales de protección: el europeo, el americano y el africano. Desde luego, los tres tienen muchos puntos comunes, pero también divergencias. Los aspectos que en un sistema prueban ser buenos y útiles, y que no existen en algunos de ellos, deben irse aceptando en los otros; como ejemplo podemos mencionar que "La competencia general e incondicional de la Comisión (Interamericana) para recibir peticiones individuales es una particularidad del sistema interamericano con respecto al universal y al europeo, que sujetan esa competencia al cumplimiento de requisitos adicionales. Otra peculiaridad específica del sistema americano radica en que el derecho a dirigir peticiones no es reconocido solamente a la víctima, sino a cualquier persona o entidad no gubernamental.

Asimismo:

"La Carta Africana de 1986 se refiere a derechos de los pueblos -muchos de los cuales son de la -tercera generación-, mismos que generalmente son omisos en los documentos europeos y americanos, principalmente por razones cronológicas". (25)

Otra tendencia, que en varios organismos aún es incipiente, consiste en realizar investigaciones in situ, cuando es necesario, reuniéndose una serie de requisitos que hacen que las investigaciones sean más completas. Desde luego que ello sólo puede realizarse en casos excepcionales y complicados, y los procedimientos que se pueden emplear son, entre otros, la concesión de audiencias y las entrevistas con líderes representativos del país.

Otra tendencia es que, en ciertos casos, en el ámbito internacional exista no sólo responsabilidad para el Estado, sino también para el individuo infractor, como es en las situaciones de genocidio. Es la misma e importante idea a la cual ya se ha referido: los sujetos del Derecho Internacional ya no son sólo los Estados, sino también los individuos, y para llegar a esta conclusión, la evolución del Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha sido un factor determinante.

---

(25) BUERGENTHAL, Thomas, et.al., Manual Internacional de Derechos Humanos, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Ed. Jurídica Venezolana, Caracas, San José, 1990, p. 99.

## CAPITULO IV

## LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO

## 4.1 MARCO JURIDICO

El Marco Jurídico de los derechos humanos se ubica legalmente en la Constitución Mexicana de 1917 que protege un conjunto de derechos humanos, establecidos en el capítulo de las Garantías Constitucionales de nuestra ley fundamental.

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 oprobiosa situación de miseria en la que se encontraban 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.

La Constitución de 1917 es el resultado de las necesida--

des y aspiraciones de un pueblo cuyas tendencias reformadoras, populares y nacionalistas habrían de llevarlo a enarbolar como bandera la idea de una distribución más equitativa de la riqueza, aspiración que, por otra parte, supieron asimilar y plasmar los Constituyentes de Querétaro.

Los Derechos Humanos son entendidos como aquellos principios inherentes a la dignidad humana que necesita el hombre para alcanzar sus fines como persona y para dar lo mejor de sí a su sociedad. Son aquellos reconocimientos mínimos sin los cuales la existencia del individuo o la colectividad carecerían de significado y de fin en sí mismas. Consisten en la satisfacción de las necesidades morales y materiales de la persona humana.

Estas ideas fueron las que habría de recoger el Congreso Constituyente de Querétaro, para ser plasmadas en la primera parte de la Constitución, llamada dogmática o de las garantías individuales.

Aunque la terminología habla de Garantías Individuales y no de Derechos Humanos en el Congreso Constituyente de Querétaro; es pertinente hacer la distinción entre los Derechos Huma-

nos y las Garantías Constitucionales.

La Garantía Constitucional, 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 ese sentido, se podría pensar que es limitativa.

La Garantía Constitucional es el instrumento legal que sirve para la protección de los Derechos Humanos en los ordenamientos de derecho positivo.

Los Derechos Humanos son principios o ideas universalmente aceptadas y reconocidas. Para entenderlas no se debe encasillarlos dentro del territorio de un Estado. Son algo que va más allá de las fronteras de cualquier país, independientemente de su posición económica y comercial, de su forma de gobierno o de su manera de pensar.

La Carta Magna de 1917 ocupa un sitio singular en la historia del mundo. Es la primera Carta Política que incorpora, junto a los derechos tradicionales heredados tanto por las constituciones francesas revolucionarias como de las cartas de

las colonias inglesas americanas y sus respectivas enmiendas:

Estos derechos, contenidos principalmente en los artículos 3º, 27, 28, 123, se pueden dividir en dos grandes apartados:

- I. Derechos Humanos propiamente dichos, o derechos individuales;
- II. Derechos económicos y sociales (derechos sociales).

Los Derechos Humanos propiamente dichos se dividen en tres grandes grupos:

- a) Los que se refieren a la igualdad personal;
- b) Los que se refieren a la libertad individual;
- c) Los que otorgan seguridad jurídica a las personas.

a) Igualdad personal:

En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, Artículo 1º. Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexica

nos, Artículo 2; contribuir a la mejor convivencia humana, evitando los privilegios de raza, secta, grupo, sexo o individuo, Artículo 3 fracción I, Inciso "C", último párrafo; igualdad del varón y la mujer, Artículo 4; en los Estados Unidos Mexicanos no se concederán títulos de nobleza, ni prerrogativas, ni honores hereditarios, Artículo 12; ninguna persona o corporación pueden tener fuero, Artículo 13.

b) Libertad individual:

Toda persona tiene el derecho a decidir de manera libre sobre el número y esparcimiento de sus hijos, Artículo 4; libertad de trabajo y de pensamiento, Artículos 5 y 6.

Algunos autores hacen la división de los derechos que protegen la libertad y la agrupan como:

1. Libertades de la persona humana;
2. De la persona cívica; y
3. De la persona social; libertad de imprenta y de asociación, Artículos 7 y 9; de posesión de armas y libertad de tránsito, Artículos 10 y 11; prohibición para celebrar tratados de extradición contra reos políticos, -

esclavos, etcétera, Artículo 15; libertad de intimidad y de cultos, Artículos 16 y 24.

c) Seguridad jurídica:

- Derecho de petición, Artículo 8°.
- Prohibición para ser juzgado por leyes privativas o tribunales especiales... Artículo 13.
- Todos los derechos consagrados en los Artículos 14 y 16 constitucionales;
- Las garantías del procesado consagradas en los artículos 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 principalmente.

Los derechos sociales son los que consideran al hombre ya no en su entorno individual, sino como parte integrante y activa de un grupo social o comunidad, son aquellos derechos que otorgan a los grupos la satisfacción de sus necesidades más apremiantes, como el desarrollo y buen funcionamiento de sus instituciones y el aprovechamiento máximo de sus oportunidades.

Los derechos sociales sirven, como escribiera Antonio Carrillo Flores en su obra La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos: "...para su pleno desenvolvimiento, así en lo que toca al cultivo de su espíritu como de su bienestar

su seguridad material y, en general, para el goce de todas las cosas buenas de la vida".

Cabe ahora preguntarse: ¿Cuáles son los medios para la defensa de los Derechos Humanos en nuestra Ley fundamental? El Juicio de Garantías o Juicio de Amparo es el mecanismo más eficaz encargado de tutelar o proteger los derechos consagrados en la Constitución:

"Toda persona física o moral, tanto de Derecho Público como de Derecho Privado, puede reclamar ante la Justicia Federal cualquier disposición de autoridad, que con quebrantamiento de una norma de Derecho Objetivo le cause agravio directo, no susceptible de reparación por recurso o medio de defensa ordinario. La disposición objetada puede ser, a su vez, una norma de Derecho Objetivo, una sentencia o un acto administrativo. Por su origen puede tratarse de una providencia federal, estatal o municipal". (26)

Podríamos concluir que son muchas las carencias que el México de hoy debe enfrentar. Sigue existiendo pobreza, desigualdad y violaciones a los Derechos Humanos. En una palabra, injusticia. Sin embargo, sólo mediante el esfuerzo coordinado

---

(26) PIMENTEL, Genaro; Introducción al Estudio del Juicio de Amparo; Porrúa, México, 1988, p. 53.

y armonioso de ciudadanos y gobernantes, a través del cumplimiento de la ley, del Estado de Derecho y de los Derechos Humanos, es posible reafirmar la convicción y el futuro del proyecto nacional mexicano.

#### 4.2 LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

La Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene antecedentes en México y en el extranjero.

El antecedente mexicano más lejano se encuentra en la Ley de Procuradurías de Pobres de 1847 que don Ponciano Arriaga promovió en San Luis Potosí.

En este siglo, a partir de la década de los setentas, se han creado órganos públicos que tienen como finalidad proteger los derechos de los gobernados frente a la administración pública o a la administración de justicia.

No se desconoce que, aunque de naturaleza diferente, la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor en 1975, que comenzó a funcionar al año siguiente, tiene finalidades comunes a la defensa de los derechos de los individuos aunque no

primordialmente frente al poder público.

El 3 de enero de 1979, siendo gobernador del Estado el Dr. Pedro G. Zorrilla, se creó en Nuevo León la Dirección de la Defensa de los Derechos Humanos. El 21 de noviembre de 1983 se fundó la Procuraduría de Vecinos por acuerdo del ayuntamiento de la ciudad de Colima, ejemplo que dio entrada al establecimiento de esta figura jurídica en la Ley Orgánica Municipal de Colima el 8 de diciembre de 1984, siendo optativa su creación para los municipios de ese Estado.

El 29 de mayo de 1985 se estableció en la Universidad Nacional Autónoma de México, la Defensoría de los Derechos Universitarios.

En septiembre de 1986 y en abril de 1987 se fundaron la Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca y la Procuraduría Social de la Montaña en Guerrero; sin embargo, ambas Procuradurías no prevén una amplia tutela de los derechos que intentan proteger.

El 14 de agosto de 1988 nació la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes dentro de la Ley -

de Responsabilidades para Servidores Públicos. El 22 de diciembre de 1988 se configuró la Defensoría de los Derechos de Vecinos en el Municipio de Querétaro. El 25 de enero de 1989 se estableció la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal; el 13 de febrero de 1989, la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación y en abril de ese mismo año, se creó la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos.

El 6 de junio de 1990 se creó mediante decreto presidencial la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Posteriormente el 28 de enero de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la adición constitucional al artículo 102 con un apartado B, dándole un nuevo marco jurídico a la Comisión Nacional. Adición que a continuación se transcribe:

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

de Responsabilidades para Servidores Públicos. El 22 de diciembre de 1988 se configuró la Defensoría de los Derechos de Vecinos en el Municipio de Querétaro. El 25 de enero de 1989 se estableció la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal; el 13 de febrero de 1989, la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación y en abril de ese mismo año, se creó la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos.

El 6 de junio de 1990 se creó mediante decreto presidencial la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Posteriormente el 28 de enero de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la adición constitucional al artículo 102 con un apartado B, dándole un nuevo marco jurídico a la Comisión Nacional. Adición que a continuación se transcribe:

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

latorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

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

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

De la enunciación de la creación de organismos realizada en los párrafos anteriores se desprenden las siguientes características:

"a) Se crean nuevos órganos públicos para proteger los derechos de los gobernados, mismo que subsisten junto con los órganos clásicos; b) se persigue que los nuevos órganos sean antiburocráticos y antiformalistas; c) los nuevos órganos vienen a completar no a suprimir ni a subsistir o duplicar a los órganos clásicos; d) la mayoría de ellos se crean en el ámbito local y municipal, es decir, la nueva corriente de defensa de los derechos proviene primordialmente de la periferia al centro y después de varios años se consolida esta tendencia con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por parte del Presidente de la República; e) son órganos gubernamentales que coexisten con múltiples organizaciones no gubernamentales de protección de Derechos Humanos que la sociedad organiza para su propia defensa; f) estos órganos gubernamentales no sólo no son antagónicos a los organismos no gubernamentales, sino que se complementan y -

persiguen las mismas finalidades. La defensa de los Derechos Humanos se vuelve una prioridad real y fundamental de la sociedad y del gobierno y se configura una fuerza social que absolutamente nadie puede ya detener y que arrollará a las autoridades, sea quien fuere, que se atrevan a violar los Derechos Humanos; este gran movimiento de la sociedad y del gobierno puede sintetizarse con dos lemas: nadie está por encima de la Ley y No a la impunidad". (27)

Para conocer a fondo las facultades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se hará mención a algunos artículos de la ley que la rige y que de acuerdo al punto de vista de la autora son de vital importancia, para percatarse de la función real de la Comisión:

"Artículo 1º.- Esta ley es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional en materia de Derechos Humanos, respecto de los mexicanos y extranjeros que se encuentran en el país, en los términos establecidos por el apartado "B" del artículo 102 constitucional.

---

(27) CARPIZO, Jorge; Derechos Humanos y Ombudsman; Comisión Nacional de Derechos Humanos; UNAM, México, 1993, p. 12.

Artículo 2º.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicanos.

Artículo 32.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los Derechos Humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

Cuando en un mismo hecho, estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación, como de las Entidades Federativas o Municipios, la competencia se surtirá en favor de la Comisión Nacional.

Tratándose de presuntas violaciones a los Derechos Humanos en que los hechos se imputen exclusivamente a autoridades o servidores públicos de las entidades federativas o municipios, en principio conocerán los organismos de protección de los Derechos Humanos de la Entidad de que se trate, salvo lo dispuesto por el artículo 60 de esta ley". (28)

"Asimismo, corresponderá conocer a la Comisión Nacional de Derechos Humanos de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los orga-

nismos equivalentes de los Estados de la Federación, a que se refiere el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 4°.- Los procedimientos que se sigan ante la Comisión deberán ser breves y sencillos, y estarán sujetos sólo a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos. Se seguirán además, de acuerdo con los principios de inmediatez, concentración y rapidez, y se procurará, en la medida de lo posible, el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.

El personal de la Comisión Nacional deberá manejar de manera confidencial la información o documentación relativa a los asuntos de su competencia.

Artículo 5°.- La Comisión Nacional se integrará con un Presidente, una Secretaría Ejecutiva, hasta 5 Visitadores Generales, así como el número de visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

La Comisión Nacional para el mejor desempeño de sus responsabilidades contará con un Consejo".  
(29)

"Artículo 6°.- La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos;
- II. Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de Derechos Humanos en los siguientes casos:

- a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;
- b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente en tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;

III. Formular recomendaciones públicas autónomas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IV. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de Derechos Humanos de las Entidades Federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución Política;

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

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

VII. Impulsar la observancia de los Derechos Humanos en el país;

VIII. Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas adminis

trativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los Derechos Humanos;

IX. Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e internacional;

X. Expedir su Reglamento Interno;

XI. Elaborar y ejecutar programas preventivos - en materia de Derechos Humanos;

XII. Supervisar el respeto a los Derechos Humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país". (30)

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

XIV. Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de Derechos Humanos;

XV. Las demás que le otorguen la presente ley y otros ordenamientos legales.

Artículo 7º.- La Comisión Nacional no podrá conocer de los asuntos relativos a:

I. Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales;

II. Resoluciones de carácter jurisdiccional;

III. Conflictos de carácter laboral; y

IV. Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

Artículo 8°.- En los términos de esta ley, sólo podrán admitirse o conocerse quejas o inconformidades contra actos u omisiones de autoridades judiciales, salvo las de carácter federal, cuando dichos actos u omisiones tengan carácter administrativo. La Comisión Nacional por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo". - (31)

Artículo 13.- El Presidente de la Comisión Nacional y los Visitadores Generales no podrán ser detenidos ni sujetos a responsabilidad civil, penal o administrativa, por las opiniones y recomendaciones que formulen, o por los actos que realicen, en ejercicio de las funciones propias de sus cargos que les asigna esta ley.

Artículo 14.- El Presidente de la Comisión Nacional podrá ser destituido, y en su caso, sujeto a responsabilidad, sólo por las causas y mediante los procedimientos establecidos por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ese supuesto, el Presidente será sustituido interinamente por el primer Visitador General, en tanto no se designe nuevo Presidente de la Comisión Nacional.

---

(31) Ibid.

Artículo 16.- Tanto el Presidente de la Comisión, como los Visitadores Generales y los Visitadores adjuntos, en sus actuaciones tendrán fe pública para certificar la veracidad de los hechos en relación con las quejas e inconformidades, presentadas ante la Comisión Nacional.

#### 4.3 LOGROS DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

(1990 - 1993)

Las reformas constitucionales y la creación de instituciones protectoras de derechos humanos, que se han realizado durante el periodo 1989-1993 renuevan el estado de derecho y amplían las libertades fundamentales. Ello ha fortalecido a la nación. La necesidad de proteger mejor las garantías individuales, estimuló a la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1990; su fundamento constitucional en 1992 como organismo con recomendaciones autónomas y el establecimiento de 32 comisiones en las entidades federativas.

Este sistema de Ombudsman es el más grande del mundo, y - /

está ya operando prácticamente en su totalidad. La Comisión Nacional ha reafirmado su autoridad moral bajo los principios de autonomía e independencia y se ha arraigado ya en la vida de la nación.

En tres años y medio de trabajo ha recibido más de 23 mil quejas, habiendo concluido totalmente más de 20 mil de ellas.

Este esfuerzo en la lucha contra la impunidad, ha significado el ejercicio de acciones penales y sanciones administrativas, muchas de las cuales son destituciones o inhabilitaciones.

Se ha emprendido una acción especial para apoyar el pleno cumplimiento de las recomendaciones emitidas que aún no han sido atendidas. El gobierno de la República reitera su más firme apoyo para que todas las recomendaciones que expida se satisfagan completamente.

En el ámbito de las garantías procesales, las reformas constitucionales aprobadas en estos años toman en cuenta las condiciones socioeconómicas del procesado para garantizar la reparación del daño, permitiéndole obtener su libertad provisional de acuerdo a la ley. Los detenidos sólo podrán declarar con la presencia de su abogado ante el Juez o el ministerio público; Asimismo, queda expresamente prohibida y con fuertes

sanciones penales, toda incomunicación, intimidación o tortura por parte de quienes aplican la ley.

Recientemente se han aprobado por el constituyente permanente, reformas a los artículos 16, 19 y 20, que fijan términos a la detención de personas durante la averiguación previa que realiza el ministerio público, asimismo, se crea la figura del crimen organizado lo que permitirá al país, defendiendo los derechos humanos, enfrentar las nuevas formas que adopta la delincuencia particularmente la vinculada al narcotráfico.

La Comisión Nacional continúa demostrando su carácter político y apartidista. Ha sido sumamente satisfactorio comprobar que los partidos políticos y la gran mayoría de los organismos no gubernamentales pro-Derechos Humanos han respetado y comprendido, que la Comisión Nacional no puede intervenir en las disputas políticas del país porque entonces se lesionaría su autoridad moral.

Durante el periodo 1991 se pusieron varios anteproyectos legislativos de los cuales a la fecha ya existen resultados evidentes:

"Ley para Prevenir y Sancionar la tortura;  
Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; Reformas al Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia -

de fuero federal; Reformas a los Códigos de Procedimientos Penales y Reformas a la Ley - que crea los Consejos Tutelares para menores infractores en el Distrito Federal". (32)

Dentro de los avances que se dieron en el periodo 1992, - se pueden mencionar el inicio de la vigencia de la Ley de la - Comisión Nacional de Derechos Humanos el día 30 de junio de - 1992 y la entrada en vigor de su Reglamento Interno, que ocu- rrió el día 12 de diciembre del mismo año.

Con la vigencia de estos dos instrumentos normativos, el estatuto jurídico de la Comisión Nacional se vio totalmente re- novado, proceso que se inició el 31 de enero de 1992 al publi- carse en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de adi- ción del apartado B del Artículo 102 de la Constitución Políti- ca de los Estados Unidos Mexicanos. De esta forma, en menos de dos años y medio de trabajo, la Institución logró enraizarse - en el orden jurídico mexicano a través de su soporte constitu- cional, su desarrollo legislativo y su precisión reglamentaria.

"La reestructuración del Orden legal que ri- ge a la Comisión Nacional produjo una impor- tante serie de efectos y consecuencias: la Comisión Nacional se afirmó en su naturale-

---

(32) Comisión Nacional de Derechos Humanos; Discurso pronunciado al ren- dir el Tercer Informe como Presidente de la CNDH. Gaceta, N° 17, - diciembre de 1991.

za de Ombudsman; se reforzaron sus principios de autonomía e independencia; se sentaron las bases y se fijaron las reglas para que en la práctica pueda operar el sistema nacional no jurisdiccional de protección a los Derechos Humanos; se precisaron las relaciones entre Comisiones Estatales y Comisión Nacional de Derechos Humanos; se ampliaron las estructuras internas para poder hacer frente con mayor sentido de oportunidad a las quejas presentadas por los gobernados, y se perfeccionaron los procedimientos para la tramitación de los expedientes, todo ello en beneficio de una mayor claridad interna y para los propios quejosos". (33)

En este sentido, vale la pena poner énfasis en la creación de la Segunda Visitaduría General y en la elevación de la entonces Dirección del Programa Penitenciario al nivel de Tercera Visitaduría General. Asimismo, se creó y se puso en operación la Contraloría Interna de la Institución.

Normativa, técnica y financieramente, así como por la cantidad de recursos humanos, la Comisión Nacional ha quedado mucho mejor equipada para hacer frente a sus responsabilidades y desafíos.

---

(33) La Jornada; México, 23 de septiembre de 1993.

La Comisión Nacional sigue enfrentando un conjunto de problemas que desafortunadamente no han podido ser resueltos del todo. Entre ellos pueden mencionarse los siguientes:

La muy débil respuesta que una buena parte de las Entidades Federativas ha dado a las invitaciones y exhortaciones que la Comisión Nacional les ha hecho en dos temas fundamentales: la promoción o renovación de su legislación penal en lo relativo a la tipificación o precisión del tipo de tortura. Sólo doce entidades federativas tienen contemplada la tortura como un delito específico. Para poder erradicar la tortura de las prácticas policiacas mexicanas es indispensable contar con el concurso de los Estados de la Unión, que no tienen ningún impedimento jurídico para hacerlo de la manera más respetuosa a su soberanía.

Otro tanto puede afirmarse del conjunto de sugerencias que la Comisión Nacional ha formulado para corregir varias de las deficiencias del sistema penitenciario del país, mediante reformas legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas.

No ha pasado inadvertida a la atención de la Comisión Nacional la resistencia, a veces organizada, de algunos Presidentes de Tribunales Superiores de Justicia, con respecto a las acciones y Recomendaciones de esta Institución de protección de los Derechos Humanos. Enfáticamente se declara que así como la Comisión Nacional no ha intervenido en ningún asunto jurisdiccional de ninguno de los Poderes Judiciales del país, así tampoco renunciará, a la competencia constitucional que le fue otorgada, para que ella y las Comisiones Estatales conozcan de asuntos del orden administrativo de dichos Tribunales, cuando con motivo de tales asuntos se transgreden garantías individuales. La única excepción que la Constitución establece a este respecto es la del Poder Judicial de la Federación y de ella se seguirá siendo respetuosa.

A pesar de que la Comisión Nacional cuenta desde octubre de 1992 con tres Visitadurías Generales, y de que consecuentemente el número de su personal profesional se ha incrementado, la cantidad de expedientes de queja no concluidos es todavía elevada. Una de las características fundamentales del Ombudsman es la agilidad y la rapidez en la solución de los asuntos de su competencia. No obstante el esfuerzo empeñado, no ha sido suficiente para abatir este problema por completo.

La Comisión Nacional tendrá que seguir trabajando como hasta ahora: intensamente y superando algunos problemas para

entregarle a la sociedad mexicana mejores resultados. Sin embargo, a cuatro años de distancia se puede contemplar la existencia de una institución joven pero ya madura, flexible, pero bien estructurada, con personal técnico especializado y una experiencia que parece ser de muchos años. Lo que realmente es alentador es el proceso de educación de la sociedad mexicana respecto a los Derechos Humanos y a la institución del Ombudsman, su gran y especial interés por ellos y el nacimiento de muchas organizaciones serias para su defensa.

Se tiene una sociedad activa y participativa; una sociedad que está comenzando a crear de acuerdo con su modo de ser, una verdadera cultura de los Derechos Humanos. Esta, sin lugar a dudas, es y será su mejor protección y defensa.

#### **4.4 SUGERENCIAS PARA UNA MAYOR PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS**

Se han debatido ampliamente en la opinión pública, entre los organismos defensores de los derechos humanos, en los medios académicos y en las cámaras legislativas las limitaciones que el nuevo precepto constitucional impone a los ombudsmen mexicanos en materia electoral, laboral y jurisdiccional, y específicamente contra actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes del Poder Judicial de la Federación.

La materia electoral se excluye en la iniciativa, con el argumento de que estas instituciones deben mantenerse al margen del debate político, pues de intervenir en él correrían el riesgo de verse involucradas en las controversias de esta índole, que invariablemente están dotadas de un contenido y orientación propios de las corrientes y agrupaciones políticas actuantes en la sociedad. Ello debilitaría su autoridad y podría afectar su necesaria imparcialidad.

En lo que toca a los conflictos laborales, luego de dejar de lado los casos de controversias entre particulares, aborda los casos en que el Estado actúa como patrón, y manifiesta que, de aceptarse la competencia del ombudsman en estas situaciones, este organismo duplicaría o sustituiría las funciones propias de las juntas laborales.

La incompetencia en cuestiones jurisdiccionales se hace consistir en la necesidad de respetar estrictamente la independencia del Poder Judicial Federal, como la mayor garantía de la vigencia del Estado de derecho, e insiste en que las instituciones de derechos humanos "no pueden suplir o sustituir en modo alguno a los órganos encargados de la impartición de justicia en cualesquiera de sus respectivas jurisdicciones".

La iniciativa es en cambio inexplicablemente omisa en cuanto a la exclusión específica del Poder Judicial de la Fede

ración, no únicamente en cuestiones jurisdiccionales, sino incluso en acciones u omisiones de naturaleza administrativa, como, por ejemplo, la dilación en la impartición de justicia. En cambio, tratándose de actos u omisiones de naturaleza administrativa de los poderes judiciales de los estados, sí pueden atender quejas tanto los organismos estatales de protección de los derechos humanos como el órgano creado por el Congreso de la Unión, en su función revisora de las recomendaciones, acuerdos u omisiones de aquéllos. Es como si en este caso particular, y en materia tan fundamental y delicada como es el respeto y cabal vigencia de los derechos humanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación hubiera querido reivindicar su independencia con relación al Ejecutivo.

Los cambios experimentados en la vida pública de México - a raíz del funcionamiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos no sólo resultan difícilmente reversibles, sino a su vez generarán nuevos cambios a los que no será ajena la acción de la sociedad civil organizada y, en particular, las iniciativas de los organismos no gubernamentales, de derechos humanos. Al ritmo que lleva la sociedad mexicana, en muy poco tiempo no podrá admitirse que algunas funciones de la administración pública estén sujetas a controles externos que aseguren la rectitud y la calidad de los servicios prestados al ciudadano, y - otras funciones u otros órganos de gobierno no lo estén, como si la soberanía popular estuviese restringida a ciertas áreas.

Con lo anterior, la autora de tesis no pretende formular que las sugerencias para una mayor protección de los Derechos Humanos, consistan en que el Ombudsman debiera sustituir a los órganos decisorios en materia jurisdiccional, laboral o electoral, supuesto que éstos son en efecto responsables de los derechos humanos consagrados por la Constitución y por los tratados y convenciones internacionales que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República con aprobación del Senado. Únicamente si la legislación estuviera radicalmente contrapuesta a los principios de justicia establecidos.

La reflexión a que se encamina la autora es fundamentalmente a los aspectos administrativos de estas actividades, lo cual considera compatible con la experiencia del Ombudsman en otros países.

Las anteriores reflexiones llevan a concluir que la mejor manera de fortalecer la institución del Ombudsman, como eficaz defensor de los derechos humanos en México, es buscar la efectividad y apoyar la actuación de los organismos existentes y particularmente de los que se vayan dando de conformidad con la adición constitucional pues, demostrando en la práctica que este mecanismo puede funcionar para proteger ciertos derechos, indirectamente se podrá lograr que también se protejan otros.

Atendiendo al artículo 102 constitucional en su apartado B, la Comisión Nacional de Derechos Humanos debe conocer "de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos y omisiones de los organismos equivalentes de los estados".

El comentario de la autora en este punto consiste en cuestionar cómo puede conocerse por grado o jerarquía institucional una inconformidad cuando los organismos estatales y nacional asumen un carácter equivalente.

El término equivalencia significa igualdad; y en ese sentido, si las omisiones nacional y estatales son iguales, ¿por qué la primera puede conocer inconformidades que genere la actuación de las segundas?

Aquí faltó dar expresión definida de manera que resultase clara la pretensión del Constituyente Permanente de formar en México un sistema Ombudsman bien articulado y efectivo.

En su capítulo IV la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos señala que el recurso de queja ante dicha Comisión podrá plantearse cuando por inacción u omisiones de los organismos locales se resienta un perjuicio grave.

La tramitación del recurso debe ser breve y sencilla, sin embargo la Comisión goza de un plazo de 60 días para pronunciarse sobre el recurso (art. 59 Ley de la CNDH), y lo hará "formulando una Recomendación al organismo local" para que subsane las omisiones o inactividad, o en su caso, declarará infundada la queja.

A este respecto conviene señalar lo incorrecto del traslado de la figura de la Recomendación, necesaria en la tarea del Ombudsman, al ámbito procedimental de los recursos dentro del sistema interno de la investigación.

De esta forma se maneja la figura de la recomendación tanto para efectos internos del sistema Ombudsman como para la operación respecto a autoridades presuntamente violadoras de los derechos humanos.

Cabe sugerir que la resolución al recurso antedicho por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos debería efectuarse asentando claramente lo que el organismo estatal debe realizar de acuerdo a sus atribuciones marcadas en la Constitución Política del país.

Por lo que al recurso de impugnación se refiere, éste deberá presentarse ante el organismo estatal de protección de

los derechos humanos que haya formulado la recomendación.

El organismo estatal enviará con la instancia del recurrente un informe sobre la recomendación impugnada con los documentos justificativos indispensables.

En el artículo 65 de la Ley de la CNDH aparece una desviación al principio de expeditéz, ya que prescribe que una vez que se admite el recurso se correrá traslado del mismo a la autoridad u organismo estatal contra el cual se interpuso, con el fin de que en un plazo máximo de 10 días naturales remita un informe con las constancias y fundamentos justificativos.

En atención a lo anterior el recurso de impugnación debe plantearse ante el organismo estatal de protección a los derechos humanos de acuerdo al art. 63 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el cual deberá enviarlo con el informe y documentos correspondientes, lo cual hace innecesario el establecimiento de un traslado y remisión de informe y constancia a un organismo estatal de una promoción que ya conoce y recibió.

## CONCLUSIONES

- I.- El tema de los Derechos Humanos adquirió 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.
- II.- Es así, que una primera fase de consolidación de estos derechos se da en torno a su normatividad internacional y regional, por medio de 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 Derechos Humanos de 1969.
- III.- Una mejor procuración de justicia, una mejor seguridad pública y una mejor defensa de los Derechos Humanos, son factores que no deben ir separados, ya que de ellos dependen el respeto a las garantías individuales del hombre y la mejor convivencia humana en la sociedad actual.

- IV.- Por estas razones, la preservación del orden jurídico y la salvaguarda de los derechos e intereses legítimos de las personas son los puntos de absoluta preocupación para las instituciones protectoras de los Derechos Humanos.
- V.- La creación en México de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y los organismos estatales de protección a los mismos es un avance significativo en la causa de los derechos humanos.
- VI.- El Ombudsman tiene como función la defensa de los derechos humanos de la persona, para lo cual se sirve de la fuerza que le da su prestigio y de la publicidad que se hace de sus recomendaciones contra el proceder ilegal de funcionarios y autoridades de la administración.
- VII.- El rango constitucional que adquirió la Comisión Nacional de Derechos Humanos mediante la adición constitucional al artículo 102 con un apartado B, le asegura a este organismo junto con la Ley de la CNDH, su autonomía como organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios.
- VIII.- La actuación del Ombudsman es autónoma, refiriéndose dicha autonomía a que sus resoluciones sólo podrán basar-

se en el expediente, no pudiendo influir Órgano estatal, autoridad o persona alguna en ellas.

- IX.- La autonomía orgánica de la Comisión Nacional que se traduce en el establecimiento de requisitos y procedimientos para la designación de sus Órganos y de las atribuciones de los mismos sin que ellos se realicen con sujeción a cualquier otro Órgano del Estado.

Cabe hacer mención de los artículos 13 de la Ley de la CNDH que evita sujeta al Presidente y Visitadores Generales a responsabilidad civil, penal o administrativa por las opiniones o recomendaciones que formulen; 14 en donde se establece la destitución y responsabilidad del Presidente sólo por las causas y procedimientos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Título Cuarto; el artículo 16 que confiere fe pública para verificar la veracidad de los hechos de las quejas, al Presidente y a los Visitadores.

- X.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos cuenta con autonomía técnica en el desempeño de sus funciones al aplicar su propio ordenamiento por medio de sus programas y recomendaciones o acuerdos de no responsabilidad, contra los cuales no procede recurso alguno, imposibilitando su revisión por cualquier otro Órgano.

- XI.- Autonomía financiera al contar con patrimonio propio, -  
y de acuerdo al artículo 76, la Comisión tendrá la -  
facultad de elaborar su propio anteproyecto de presu- -  
puesto anual de egresos.
- XII.- La publicidad que se haga de la Comisión Nacional de -  
Derechos Humanos y de su actuación constituye un pilar  
fundamental en el logro de los objetivos de ésta.
- XIII.- En la lucha por lograr el respeto efectivo a los dere--  
chos humanos, es necesaria la participación y el esfuerz  
zo del Estado, instituciones, individuos, así como de -  
organizaciones públicas y privadas, el fomento a la educa  
ción, cultura y divulgación de los derechos humanos -  
es parte sustancial de su tutela.

## ANEXO I

Síntesis de la Carta Magna de Juan sin Tierra <sup>1)</sup>  
(1215)

Juan, Rey de Inglaterra por la gracia de Dios, Señor de Irlanda, Duque de Normandia y Aquitania, y Conde de Anjou, a sus arzobispos, obispos, abades, condes, barones, jueces, guardas, alguaciles, mayordomos, criados y a todos sus funcionarios y leales súbditos. Salud.

Sabed que ante Dios, por el bien de nuestra alma y las de nuestros antepasados y sucesores, para honor de Dios y exaltación de la Santa Iglesia y para mejor organización de nuestro reino, con el consejo de nuestros reverendos padres Esteban, arzobispo de Canterbury, primado de toda Inglaterra y cardenal de la Santa Iglesia de Roma; Enrique, arzobispo de Dublín; Guillermo, obispo de Londres; Pedro, obispo de Winchester..., y otros súbditos leales:

1) Primero: Que nos hemos otorgado ante Dios, y por la presente carta lo hemos sancionado para nosotros y nuestros su

---

1) La Carta Magna, considerada como el primer documento de carácter constitucional en Inglaterra, fue impuesta por los barones a Juan Sin Tierra, y hubo de ser confirmada por él mismo y sus sucesores en muchas ocasiones.

cesores a perpetuidad, que la Iglesia de Inglaterra será libre, y conservará íntegros sus derechos y sin menoscabo sus libertades. Es patente que deseamos que todo esto se cumpla, por el hecho de que por nuestra propia libre voluntad, y antes de que se provocase la actual discusión entre nosotros y nuestros barones, otorgamos y sancionamos por carta la libertad de las elecciones de la Iglesia -derecho considerado de la mayor necesidad e importancia para ella- e hicimos que esto fuese sancionado por el Papa Inocencio III. Nos mismos respetaremos esta libertad, y deseamos que se respetada de buena fe por nuestros sucesores a perpetuidad.

También hemos otorgado a todos los hombres libres de nuestro reino, en nuestro nombre y en el de nuestros sucesores para siempre, todas las libertades que a continuación se expresan, para que las posean y las guarden para ellos y sus sucesores como recibidas de Nos y nuestros sucesores.

9) Ni Nos ni nuestros funcionarios incautaremos ninguna tierra ni renta para pago de una deuda mientras el deudor tenga bienes muebles suficientes para pagar su deuda. Las fianzas de un deudor no serán embargadas mientras el deudor mismo pueda satisfacer su deuda; si el deudor es incapaz de satisfacer

su deuda, por falta de medios, sus fiadores responderán de ella. Podrán, si así lo desean, hacerse cargo de las tierras y rentas del deudor hasta que hayan recibido satisfacción por la deuda que han pagado por él, a no ser que el deudor pueda probar que ya les ha satisfecho.

13) La ciudad de Londres disfrutará de todas sus antiguas libertades y costumbres autónomas, tanto por tierra como por mar. También queremos y otorgamos que todas las demás ciudades, burgos, villas y puertos disfruten todas sus libertades y costumbres autónomas.

20) Por un delito leve un hombre libre sólo será castigado en proporción al grado del delito, y por un delito grave también en la proporción correspondiente, pero no hasta el punto de privarle de su subsistencia. De igual modo, un comerciante tendrá exenta su mercancía y un campesino sus aperos de labranza si quedan a merced de una corte real. Ninguno de estos castigos se impondrá si no es fijado bajo juramento por hombres honrados de la vecindad.

21) Los condes y los barones sólo serán castigados por sus iguales, y en proporción a la gravedad del delito.

su deuda, por falta de medios, sus fiadores responderán de ella. Podrán, si así lo desean, hacerse cargo de las tierras y rentas del deudor hasta que hayan recibido satisfacción por la deuda que han pagado por él, a no ser que el deudor pueda probar que ya les ha satisfecho.

13) La ciudad de Londres disfrutará de todas sus antiguas libertades y costumbres autónomas, tanto por tierra como por mar. También queremos y otorgamos que todas las demás ciudades, burgos, villas y puertos disfruten todas sus libertades y costumbres autónomas.

20) Por un delito leve un hombre libre sólo será castigado en proporción al grado del delito, y por un delito grave también en la proporción correspondiente, pero no hasta el punto de privarle de su subsistencia. De igual modo, un comerciante tendrá exenta su mercancía y un campesino sus aperos de labranza si quedan a merced de una corte real. Ninguno de estos castigos se impondrá si no es fijado bajo juramento por hombres honrados de la vecindad.

21) Los condes y los barones sólo serán castigados por sus iguales, y en proporción a la gravedad del delito.

22) Una multa sobre la propiedad laica de un clérigo con órdenes sagradas se fijará por los mismos principios, sin tener en cuenta el valor del beneficio eclesiástico.

39) Ningún hombre libre será detenido ni preso, ni despojado de derechos ni posesiones, ni declarado fuera de la ley ni exiliado, ni perjudicada su posición de cualquier otra forma, ni procederemos con fuerza contra él, ni mandaremos a otros hacerlo, a no ser por un juicio legal de sus iguales o por la ley del país.

41) Todos los comerciantes podrán entrar o salir de Inglaterra salvos y sin temor, y podrán residir y viajar dentro de ella, por tierra y por agua, con propósito de comerciar, libres de toda contribución ilegal, conforme a las antiguas y legales costumbres. Esto, sin embargo, no se aplica en tiempo de guerra a comerciantes de un país que esté en guerra con Nos. Tales comerciantes que se encuentren en nuestro país al estallar la guerra serán detenidos, sin daño para su persona o propiedad, hasta que Nos o nuestra justicia mayor hayamos averiguado cómo están siendo tratados nuestros comerciantes en el país en guerra con Nos. Si nuestros propios comerciantes están a salvo, ellos lo estarán también.

44) La gente que vive fuera de los bosques no necesita, en adelante, comparecer ante los jueces reales de los bosques por citaciones generales, a menos que estén en la actualidad involucrados en procesos o sean fiadores por alguno que haya sido detenido por un delito del bosque.

## ANEXO I I

**Síntesis de la Declaración de los Derechos del Hombre  
y del Ciudadano (26 de agosto de 1789) <sup>1)</sup>**

Los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de los males públicos y de la corrupción de los Gobiernos, han decidido exponer, en una declaración solemne, los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre, con el fin de que esta declaración, constantemente presente para todos los miembros del cuerpo social, le recuerde permanentemente sus derechos y sus deberes; con el fin de que los actos del Poder legislativo y los del Poder ejecutivo, al poder ser comparados a cada instante con la meta de toda institución política, sean más respetados; con el fin de que las reclamaciones de los ciudadanos, fundadas desde ahora en principios simples e incontestables se dirijan siempre al mantenimiento de la constitución y a la felicidad de todos.

En consecuencia, la Asamblea Nacional reconoce y declara, en presencia y bajo los auspicios del Ser Supremo, los siguientes

---

1) Aprobada por la Asamblea Nacional el 26 de agosto de 1789 y por el rey Luis XVI el 5 de octubre, formando parte, encabezándola, de la primera Constitución revolucionaria de 3 de septiembre de 1781.

derechos del hombre y del ciudadano.

Artículo 1° Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales sólo pueden fundarse en la utilidad común.

Artículo 2° La meta de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son: la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

Artículo 3° El origen de toda soberanía reside esencialmente en la nación. Ningún órgano ni ningún individuo pueden ejercer autoridad que no emane expresamente de ella.

Artículo 4° La libertad consiste en poder hacer todo lo que no daña a los demás. Así, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene más límites que los que aseguran a los demás miembros de la sociedad el goce de estos mismos derechos. Estos límites sólo pueden ser determinados por la Ley.

Artículo 5° La Ley no puede prohibir más que las accio--

nes dañosas para la sociedad. Todo lo que no es prohibido por la Ley no puede ser impedido, y nadie puede ser obligado a hacer lo que ésta no ordena.

Artículo 6° La Ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho de participar personalmente o por medio de sus representantes en su formación. Debe ser la misma para todos, tanto si protege como si castiga. Todos los ciudadanos, al ser iguales ante ella, son igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos según su capacidad, y sin otra distinción que la de sus virtudes y la de sus talentos.

Artículo 7° Ninguna persona puede ser acusada, detenida ni encarcelada sino en los casos determinados por la Ley y según las formas prescritas en ella. Los que solicitan, facilitan, ejecutan o hacen ejecutar órdenes arbitrarias deben ser castigados; pero todo ciudadano llamado o requerido en virtud de lo establecido en la Ley debe obedecer inmediatamente: se hace culpable por la resistencia.

Artículo 8° La Ley no debe establecer más que penas estrictas y evidentemente necesarias, y nadie puede ser castigado sino en virtud de una Ley establecida y promulgada con ante

rrioridad al delito y legalmente aplicada.

Artículo 9°. Toda persona, siendo presumida inocente hasta que sea declarada culpable, si se juzga indispensable su detención, la Ley debe reprimir severamente todo rigor que no sea necesario para el aseguramiento de su persona.

Artículo 10. Nadie debe ser inquietado por sus opiniones, incluso religiosas, en tanto que su manifestación no altere el orden público establecido por la Ley.

Artículo 11. La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciados del hombre; todo ciudadano puede, por tanto, hablar, escribir e imprimir libremente, salvo la responsabilidad que el abuso de esta libertad produzca en los casos determinados por la Ley.

Artículo 12. La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita una fuerza pública. Esta fuerza se instituye, por tanto, para beneficio de todos y no para utilidad particular de aquellos que la tienen a su cargo.

Artículo 13. Para el mantenimiento de la fuerza pública

y para los gastos de administración es indispensable una contribución común: debe ser igualmente repartida entre todos los ciudadanos en razón a sus posibilidades.

Artículo 14. Todos los ciudadanos tienen el derecho de verificar por sí mismos o por sus representantes la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo y de determinar la cuota, la base, la recaudación y la duración.

Artículo 15. La sociedad tiene el derecho de pedir cuentas a todo agente público sobre su administración.

Artículo 16. Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de poderes establecida no tiene Constitución.

Artículo 17. Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella sino cuando la necesidad pública, legalmente constatada, lo exige claramente y con la condición de una indemnización justa y previa.

## GLOSARIO

## ARISTOCRACIA

Clase noble de una nación; gobierno de la nobleza.

## ASAMBLEA

Cuerpo político deliberante. Reunión de gran número de personas convocadas para un fin.

## AUTOCRACIA

Gobierno en el cual un solo hombre reúne todos los poderes.

## COMMON LAW

Ley común.

## CONCILIACION

Poner acuerdo entre las partes.

## CODIGO

Cuerpo de leyes que forma un sistema completo de legislación sobre alguna materia.

## DENUNCIA

Acción de acusar.

## DISCURSIVO

Imaginativo.

## DOCTRINA

Conjunto de las opiniones de una escuela literaria o filosófica o de los dogmas de una religión.

## DEMOCRACIA

Gobierno en que el pueblo ejerce la soberanía.

## FLAGELO

Azote.

## GARANTIA

Derechos que garantiza la Constitución a los individuos - de un Estado.

## HABEAS CORPUS

Derecho de todo ciudadano detenido de comparecer ante un tribunal para que éste examine la legalidad de la detención y si debe mantenerse.

**FALTA PAGINA**

**154..a la.....**

**OMBUDSMAN**

Defensor de los derechos del ciudadano, cuya misión fundamental es proteger a la sociedad de los yerros de la burocracia y los abusos de la administración pública.

**PARLAMENTO**

En Francia, nombre de ciertas asambleas antiguas provistas de grandes poderes; hoy se da este nombre a la reunión del Senado y de la Cámara de Diputados. Nombre aplicado a la asamblea que ejerce el poder legislativo.

**SECULAR**

Antiguo.

**SOBERANO**

Estado del poder político de una nación o de un organismo que no está sometido al control de otra nación o de otro organismo.

**SUPRACONSTITUCIONAL**

Por encima de la Constitución.

## BIBLIOGRAFIA

BEXELIUS, Alfred; El Ombudsman de asuntos civiles; Fondo de -  
Cultura Económica, México, 1972.

BUERGENTHAL, Thomas; et.al.; Manual Internacional de Derechos -  
Humanos; Instituto Interamericano de Dere- -  
chos Humanos, Ed. Jurídica Venezolana, Cara-  
cas, San José, 1990.

CAMARGO, Pedro Pablo; La Protección Jurídica de los Derechos -  
Humanos y la Democracia en América, México,  
1960.

CARPIZO, Jorge; Derechos Humanos y Ombudsman; Comisión Nacio--  
nal de Derechos Humanos, UNAM, México, 1992.

COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS; Discurso Pronunciado -  
Tercer Informe CNDH, Gaceta N° 17, diciembre  
de 1991.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ed. Porrúa, México, 1993.

COLIN T., Reid; The Polish Ombudsman; en Review of Socialist Law; Vol. 14, N° 3, Martinus Nijhoff Publishers, Países Bajos, 1988.

DIAZ MÜLLER, Luis; Manual de Derechos Humanos; Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992.

DONALD, Rowat C.; El Ombudsman; Fondo de Cultura Económica, México, 1983.

DORN, Herbert; Los Derechos Humanos como fuerzas formativas del desarrollo económico y social; Academia Internacional de Derecho Comparado, Cursos monográficos, La Habana, 1953.

GARCIA RAMIREZ, Sergio; Los Derechos Humanos y el Derecho Penal; Sep. Setentas, México, 1971.

GARCIA PELAYO, Manuel; Derecho Constitucional Comparado; Cuadernos de la Revista de Occidente, Madrid, - 1964.

GROS F., Héctor; Estudio sobre Derechos Humanos; Ed. Índice Venezuela, Caracas, 1984.

HAMILTON, Alexander; El Federalista; LXXXIV, Fondo de Cultura Económica, México, 1957.

IHERING, Rodolfo; La lucha por el derecho; Revista de Ideas y Cultura; México, 1960.

LAVIN, Pablo F.; La Declaración Americana de los Derechos del Hombre; Academia Interamericana de Derecho - Comparado e Internacional, Cursos monográficos, La Habana, Vol. III, p. 11.

NIKKEN, Pedro; La protección internacional de los Derechos Humanos; Ed. Civitas, Madrid, 1987.

PECES BARBA, Gregorio; Textos básicos sobre Derechos Humanos; Universidad Complutense, Madrid, 1973.

PIMENTEL, Genaro; Introducción al Estudio del Juicio de Amparo;  
Porrúa, México, 1988, p. 53.

SANCHEZ VIAMONTE, Carlos; Los Derechos del Hombre en la Revolución Francesa; UNAM, México, 1956.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO: Diario Oficial de la Federación; 1° de julio de 1992.

TUFLE, James C.; Los Derechos Humanos Internacionales; Noera -  
Editores, México, 1981.

VERDROSS, Alfred; La Filosofía del Derecho en el Mundo Occidental;  
Traducción Mario de la Cueva; UNAM, México,  
1962.