

318509

4  
20



**UNIVERSIDAD INTERCONTINENTAL**



**ESCUELA DE DERECHO**

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
1989 - 1993

# FALLA DE ORIGEN

**"ANALISIS JURIDICO DE LOS ASPECTOS POSITIVOS  
Y NEGATIVOS DE LA COMISION NACIONAL DE  
DERECHOS HUMANOS"**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
**NORMA BENHUMEA BEDOLLA**

ASESOR DE TESIS:

MTRO. GUILLERMO GENARO DE LA ROSA PACHECO

MEXICO, D. F.

1996

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 Dios por sobre todas las cosas .....**

**Dedico este trabajo**

**A mis padres, porque me enseñaron que siempre se debe luchar por lo que se quiere.**

**A mis hermanos, Silvia José Luis y Romy por ser ante todo mis grandes amigos.**

**A tí Jesús, porque mis triunfos son los tuyos.**

**A mi hija Tania Mariel, por ser lo más hermoso que me ha dado la vida.**

### **Mi Agradecimiento**

**Al Dr. Carlos Casillas Velez, por toda la motivación que nos ha dado.**

**A todos mis maestros por, darme parte de sus conocimientos y su tiempo.**

**Al Dr. Ignacio Almaguer Mazadiego por todo el apoyo que me brindo para la realización de este trabajo.**

**"ANALISIS JURIDICO DE LOS ASPECTOS POSITIVOS Y  
NEGATIVOS DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS  
HUMANOS"**

## Indice

Introducción.....	3
<b>Capítulo Primero</b>	
Datos Históricos del Origen del Ombudsman.....	5
1 ¿Qué es un Ombudsman?.....	5
1.1 Origen y Desarrollo del Ombudsman.....	8
1.2 ¿Por qué la necesidad de implantarla en otros países?.....	10
1.3 El problema de la fundamentación de los Derechos Humanos.....	14
<b>Capítulo Segundo</b>	
Internacionalización de los Derechos Humanos.....	22
2 Antecedentes de los Derechos Humanos en el mundo.....	22
2.1 Principales Tratados Internacionales ratificados por México en materia de Derechos Humanos.....	25
<b>Capítulo Tercero</b>	
El Ombudsman en México.....	27
3 Antecedentes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	27
3.1 Procuraduría de los Pobres.....	28
3.2 Procuraduría Federal del Consumidor.....	30
3.3 Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León.....	31
3.4 Defensoría de los Derechos Universitarios.....	32
3.5 Procurador de Vecinos del Municipio de Colima.....	34
3.6 Procuraduría de la Defensa del Indígena del Estado de Oaxaca.....	35
3.7 Procuraduría Social de la Montaña.....	36
3.8 Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes.....	37
3.9 Defensoría de los Derechos de los Vecinos del Municipio de Querétaro.....	38
3.10 Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos.....	39
3.11 La Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal.....	40
3.12 La Dirección General de Derechos Humanos.....	41
3.13 Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano desconcentrado.....	43

<b>Capítulo Cuarto</b>	
Análisis Jurídico de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	45
4 Los aspectos Generales de la Ley.....	45
4.1 Cuadro Comparativo de los avances entre el anterior decreto y la ley.....	58
4.2 Competencia.....	59
4.3 Los órganos que componen la Comisión .....	63
4.4 El Presidente de la Comisión.....	65
4.5 La Secretaría Ejecutiva.....	67
4.6 Los Visitadores Generales.....	67
4.7 Procedimiento.....	68
4.8 Autoridades y Servidores Públicos.....	72
4.9 Sanciones.....	74
4.10 Autonomía.....	75
<b>Capítulo Quinto</b>	
5 De los aspectos positivos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	78
5.1 De los aspectos negativos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	93
Conclusiones.....	100
Bibliografía.....	103



## INTRODUCCION

En toda sociedad dinámica como lo es la nuestra, se van suscitando ciertos cambios que obedecen a las distintas demandas y requerimientos de la población.

Por lo que se hace necesario ir modificando y adecuando constantemente, el sistema jurídico del país; provocándose con ésto, que surjan otros instrumentos jurídicos que permitan dar una mejor respuesta a las nuevas demandas y necesidades de la sociedad.

Siendo precisamente el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual se crea como el instrumento idóneo para que en México exista una mejor y más efectiva protección y defensa de los Derechos Fundamentales de los individuos. Sin embargo, no sólo fue la creación de este organismo, como la de muchos otros de la administración pública, en los cuales ya se tiene algún conocimiento respecto de su funcionamiento; sino que éste organismo tuvo que hacer frente a cierta problemática tanto en su ámbito interno como en el externo.

Primeramente porque al inicio de sus funciones, se observaron algunas limitaciones en relación a sus atribuciones, que no le permitían un efectivo desempeño; por otro lado era un organismo con características muy particulares, tomado como modelo de una figura de origen sueco denominada Ombudsman, de la cual no se había profundizado lo suficiente en nuestro país, como para tener un amplio conocimiento de sus expectativas y debido a esto se generó un gran interés por su estudio.

De tal forma que al manejarse con cierta frecuencia el término de Ombudsman para referirse a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se advertía el desconocimiento casi generalizado entre todos los sectores de la sociedad, la que ocasionó que la institución, no se desarrollara eficientemente, en un principio.

Aunque estas situaciones fueron superadas, gracias a la confianza que otorgó el Gobierno Federal, al expedir la Ley Reglamentaria del Organismo, de la cuál se hace un análisis, con el objeto de destacar, como se amplía su campo de acción, junto con las atribuciones de sus órganos. Así también y debido a la gran intensidad con la que ha desempeñado la institución, elaborando sus diversos programas de trabajo que le han permitido cumplir de manera satisfactoria con sus objetivos.

En todo caso llamó mi atención resaltar los aspectos en los cuales la intervención del organismo en determinados asuntos, así como la no intervención, en algunos otros se convierten en una discrepancia para muchos.

Entre otras cosas la inquietud y el interés que me llevaron a la decisión, por tratar lo concerniente a los Derechos Humanos, obedeció principalmente, porque, estoy convencida que el respeto a la dignidad de la persona, es un tema que no admite discusión alguna, entre las sociedades modernas, además porque, observo que en nuestro país no se ha podido erradicar la impunidad y se siguen dando algunas prácticas que violan y lesionan directamente los derechos fundamentales de las personas, también porque a pesar del esfuerzo y desempeño que ha venido realizando a lo largo de cinco años, la institución protectora de los derechos humanos, no existe todavía conciencia en los ciudadanos y entre cierto número de autoridades de la administración pública, y entre un número más significativo de servidores públicos, en relación a lo que representa para todos como Nación, que sean en todo momento respetados nuestros derechos humanos, y por último, porque, en nuestro país apenas se está conceptualizando una cultura de Derechos Humanos lo cual requiere de la realización de diversos estudios que coadyuven al desarrollo de un mejor conocimiento de los derechos o garantías que otorgan nuestra Constitución Política a todo individuo, por el simple hecho de ser persona y aún más por la gran preocupación, de que en el país, se fortalezca una cultura de queja, que permita a todos hacer valer y que nos sean respetados nuestros derechos, existiendo siempre un Estado de Derecho.

## **CAPITULO PRIMERO**

### **DATOS HISTORICOS DEL ORIGEN DEL OMBUDSMAN**

## Capítulo Primero

### Datos Históricos del Origen del Ombudsman

#### ¿Qué es un Ombudsman?

1.- Iniciaremos por decir que en la actualidad la figura del Ombudsman se ha llegado a calificar de universal, en virtud de que es una institución susceptible de adaptarse a las necesidades de cada país, así como a su contexto jurídico, lo que hace que tome variados matices, así como diversas denominaciones, pero siempre conservando su principal y elemental característica, que es la de proteger a los ciudadanos contra los actos irregulares y en ocasiones ilegales de la administración pública, lo anterior como consecuencia del crecimiento desmedido de la burocracia, la cual toma decisiones arbitrarias e injustas, debido a simple incapacidad, negligencia o bien por tráfico de influencias, sobornos y abusos de poder.

Cuando el ciudadano se encuentra desprotegido frente a las decisiones de la autoridad, surge una pregunta ¿Ante quién podría quejarse cuando éstas decisiones lesionen o afecten sus derechos humanos?, pues, los instrumentos jurídicos de protección, con los que cuenta el administrado, para la defensa de sus intereses ante los tribunales administrativos y judiciales resultan casi siempre prolongados, costosos además de complicados aunque para unos más que para otros, esto en razón de que existe un desconocimiento de las leyes, en algunos sectores de la población y que por desgracia resultan ser la mayoría; ocasionando con esto una gran confusión y lo más importante - un sentimiento de injusticia -, por lo que se hace necesario crear una figura que se encargue de vigilar el buen funcionamiento de la administración pública.

Con el objeto de tener una idea clara acerca del concepto de la palabra Ombudsman, veamos que "ombud, en sueco significa el que actúa como vocero o representante de otro"<sup>1)</sup> nos indica que literalmente es un comisionado o representante; sin embargo en ordenamientos recientes se le ha

(1) Rowat C. Donald, "El Ombudsman, Defensor del Ciudadano", Fondo de Cultura Económica, 2da edición. México, 1973, pág. 57.

designado de diversas maneras, dependiendo de cada Estado, donde es instaurado, de tal forma que podemos ver que en España es denominado "El Defensor del Pueblo", Italia lo nombra "El Difensore Civico", Francia lo llama "Mediateur", para Portugal es el "Promotor de la Justicia" por mencionar sólo algunos, pero con mayor frecuencia se utiliza Defensor del Ciudadano. Aunque es pertinente señalar que las características que debe reunir un Ombudsman son las siguientes:

- a) "Funcionario independiente y no influido por los partidos políticos, representante de la legislatura, por lo general establecido en la constitución que vigila la administración,
- b) Se ocupa de quejas del público contra las injusticias y errores administrativos,
- c) Tiene poder de investigar, criticar y dar a la publicidad las acciones administrativas pero no el revocarlos".<sup>2</sup>

Cabe mencionar que las diferencias entre los ombudsmen de cada país, obedecen al título, a la designación, a la duración en el cargo, a que sí puede, o no ser reelecto, al ámbito de competencia, al poder que tiene, es decir, si sólo emite recomendaciones o si también puede criticar o modificar leyes; en fin eso dependerá de las necesidades y del sistema jurídico de un Estado. Pero creo que es necesario que cuente con las características que menciona Donald Rowat, o bien que por lo menos tenga una combinación de estas "ya que para evitar la confusión pública en la discusión de la idea de Ombudsman, el empleo del término Ombudsman debe pues restringirse a las instituciones que tengan esta combinación única de características. De otra manera se puede olvidar la importancia vital de una o más de estas características, cuando se propagan planes llamados de Ombudsman".<sup>3</sup>

Por otra parte se han elaborado diversos conceptos en torno al Ombudsman, pero habría que decir, que quizá ninguno resulta general, en virtud que el concepto va en función de una clasificación, de cuatro grupos que marcan su tendencia es decir:

(2) Ibidem, pág 39.

(3) Ibidem, pág 40.

- a) "En primer nivel, encontramos a autores para los cuales el Ombudsman es un funcionario cuya actividad principal es la de atender quejas en contra de la administración pública,
- b) En un segundo grado aglutinamos a aquellos que se concretan a enumerar las cualidades que deben exigirse a quien ocupe el cargo, las cuales deberán conservarse durante el desempeño de su labor,
- c) Seguidamente, están los autores que enlistan de manera detallada los atributos de los Ombudsman, como institución,
- d) Finalmente, están aquellos estudiosos que al lograr una concepción más depurada, nos explican lo que es el Ombudsman, en donde se regula, cual es su fin primordial, cuales son sus atributos esenciales y cuales los efectos de su implantación".<sup>4</sup>

A nuestro juicio el concepto que mejor ejemplifica que es un Ombudsman es el relacionado con las funciones del Ombudsman, es la que expone el maestro Antonio Carrillo diciendo que "El Ombudsman es un funcionario, con jurisdicción nacional o regional o especializada, que tiene el encargo de cuidar a solicitud de los particulares o motu proprio, que la acción de las autoridades, particularmente de las gubernativas sean, no solamente legal, sino razonablemente oportuna, justa, humana";<sup>5</sup> la de John Moore es quizá más descriptiva en cuanto dice que "un ombudsman es un experto en administración pública, el cual debe ser independiente, imparcial y de rápido acceso, con la función de recibir e investigar quejas individuales de abusos burocráticos, el informa sobre sí mismo y puede publicar sus resultados, sin embargo, no tiene poder para modificar o revocar decisiones administrativas".<sup>6</sup>

(4) Venegas Alvarez, Sonia, Origen y devenir del Ombudsman. UNAM, 1988 pág.39-40.

(5) Carrillo Flores, Antonio, La Constitución, La Suprema Corte y Los Derechos Humanos; Ed. Porrúa, México, 1981 pág.251.

(6) Moore, John, Ombudsmen and Ghetto, Connecticut Law Review; p.246 Citado en la Obra "Origen y Devenir del Ombudsman" -Venegas Alvarez; Sonia- Ed. UNAM 1988 pág.39

Creo que los conceptos anteriores describen mejor cuales son las características y funciones del Ombudsman en forma clara que nos muestra que es independiente, imparcial, de acceso rápido, se atribuye jurisdicción a éste; recibe e investiga quejas de los ciudadanos, por abusos cometidos en su contra por parte de alguna autoridad pública.

### **1.1 Origen y desarrollo del Ombudsman**

Resulta casi ineludible revisar un poco la historia aunque sea superficialmente, para comprender como surge esta figura de Ombudsman, la cual se ha instaurado en diversos países con grandes logros, de manera que empezariamos por decir, que no es algo nuevo, ni mucho menos, tampoco es el tema de moda, sino que realmente ésta institución se origina con motivo de ciertos acontecimientos históricos relevantes en su momento, que fueron los responsables de su creación.

Es en Suecia, donde esta figura se origina, aunque nace formalmente con la expedición de la Constitución Sueca de 1809, pero cabe mencionar otras instituciones que fueron sus antecesoras y que gracias a ellas pudo perfeccionarse. En el siglo XVI Suecia era un país el cual tenía como forma de gobierno una Monarquía Absoluta, siendo el rey el único que podía tomar decisiones; así ordena se instituya una figura la cual fue denominada "Preboste de la Corona" cuya función era vigilar el buen funcionamiento de justicia, bajo la suprema autoridad del rey, su actividad se centraba en una labor de inspección o fiscalización, debiendo informar al rey del desarrollo de los asuntos judiciales y de la justicia que en su nombre se impartía, aunque después en 1713, el Rey Carlos XII: como consecuencia del conflicto que en aquella época mantenía su país con Rusia, tuvo la necesidad de ausentarse del territorio sueco por espacio de doce años, motivo por el cual ordenó se creara un Supremo Representante denominado "Högste Ombudsmanmen" o Procurador Supremo nombrado directamente por él, con la finalidad de que vigilara a todos los funcionarios del gobierno así como el debido cumplimiento de las leyes y reglamentos y de que los servidores públicos cumplieran con sus obligaciones, posteriormente una orden de cancillería en 1719 cambia la denominación del Procurador Supremo por la de Canciller de Justicia, "Justitie Kansler", no

habiendo cambios en sus funciones, unicamente en el nombre. Pero debido a cambios de poder en el Estado se decide nombrar junto al JK un nuevo Ombudsman al cual se le designó Justitie Ombudsman o simplemente JO, teniendo las mismas funciones que el JK, pero convertido en un auténtico representante del Parlamento (Riksdag) fueron los cuerpos representativos denominados "Los Cuatro Estados" quienes lo eligieran, cabe mencionar que la forma de gobierno en Suecia cambio a una Monarquía Parlamentaria, en la cual el Parlamento está por encima del rey y de su consejo, de ahí que se pueda considerar un antecedente del Ombudsman al JO, ya que no es designado por el rey ni tampoco depende de él. Como ya lo anotamos con la promulgación de la Constitución Sueca en 1809, se institucionaliza por primera vez esta figura quedando así "perfectamente delimitadas y diferenciadas las dos instituciones que en este país realizan una labor de control sobre la administración".<sup>7</sup> Quedando de la siguiente forma:

#### **Facultades del Justitiekansler**

En su caracter de principal funcionario legal del rey, debe representar a la corona, personalmente o por delegación, en las cosas 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".<sup>8</sup>

#### **Obligaciones del Justitiekansler**

"Actuar como el principal asesor legal del consejo, representar a la corona como procurador general en los casos que afecten el interés del Estado, vigilar en nombre de la corona a todos los servidores publicos, actuando en caso de abuso, así como otras obligaciones específicas que se detallan en la ley reglamentaria promulgada por el Rey en Consejo".<sup>9</sup>

(7) Stacey Frank, Ombudsman Compared, Oxford, 1978 pp.2-17 En la obra de Aguilar Cuevas Magdalena, El Defensor Ciudadano Ed.UNAM,1991 pág.23.

(8) Rudholm Sten, Los Guardianes de la Ley en Suecia, en la obra de Rowat C. Donald op.cit. pp.50-51.

(9) Ibidem pág.51.



### **Facultades del Justitieombudsmanen**

"Vigilar la forma en que los jueces, los funcionarios del gobierno y otros servidores civiles observan las leyes, y del acusador a quienes actúen ilegalmente u olviden sus deberes",<sup>10</sup> por lo tanto tiene acceso a todos los documentos -aún secretos-, también los funcionarios están obligados a proporcionar la información que solicite, cabe destacar que no es un juez puesto que no tiene autoridad para cambiar decisiones de los tribunales o de los funcionarios administrativos.

### **Obligaciones del Justitieombudsmanen**

Formalmente no parecen ser muy amplias pero desempeñan un papel muy importante en la administración pública, ya que presenta un informe oficial, anualmente al parlamento con la relación del trabajo desempeñado, distribuyéndose a todos los funcionarios administrativos quedando de manifiesto el actuar de ellos como servidores públicos.

En Suecia la figura del Ombudsman es sumamente importante y lo podemos observar debido a que existen "otro tipo de personas que no son nombradas por el Parlamento, pero que también cumplen funciones de protección al ciudadano, en terrenos diferentes y con características propias bien diferenciadas, por ejemplo: las Uniones de Comerciantes, tienen un Ombudsman de la Libertad de Empresa, de los consumidores, para la igualdad de sexos, de la prensa patrocinada por las organizaciones de los medios de comunicación social".<sup>11</sup>

### **1.2 ¿Por qué la Necesidad de Implantarla en Otros Países?**

Se pueden considerar varios los factores que han hecho que la institución del Ombudsman haya tomado fuerza e importancia en diversos países, y que al mismo tiempo tenga una aceptación mundial, al grado de despertar un interés general por parte de destacados juristas; y es que se ha llegado a mencionar que existe una verdadera Ombudsmania, que aunque si bien es cierto el

(10) Bexelius Alfred, El Ombudsman de Asuntos Cíviles, Artículo en la Obra de Rowat Donald, El Ombudsman. El Defensor Ciudadano pág.58.

(11) Aguilar Cuevas Magdalena op.cit., pág 33.

vocablo no tiene un contenido técnico, si nos da una idea clara que se refiere al gran interés que ha generado la figura Sueca.

El Doctor Jorge Carpizo nos menciona que "hoy en día, Ombudsman es un vocablo internacional con una connotación precisa como la puede tener foot-ball o pic nic, o en materia jurídica el habeas corpús".<sup>12</sup>

Consideramos que en la actualidad muchos países muestran cierta preocupación para que exista un respeto a los derechos humanos, por lo que se han ido generando numerosos instrumentos internacionales como tratados, declaraciones convenciones y pactos los cuales tienen como propósito la defensa y el respeto a los también llamados derechos del hombre.

Por otro lado la razón fundamental que ha dado origen a la implantación de esta figura en diversos lugares del mundo, obedece a la creciente intervención de la máquina burocrática en los más diversos asuntos, actuando a veces de manera excesiva ocasionando que el administrado se vea lesionado en sus derechos por la actividad estatal. Además que en las sociedades dinámicas el marco jurídico debe ir evolucionando para así responder a las necesidades de los gobernados en cuanto a sus anhelos de libertad e igualdad que vienen traduciendo en el ya ancestral problema de justicia social\* y que es un problema no sólo de los países llamados del primer mundo, si no lo es también de los países subdesarrollados, aunque en éstos tome proporciones drámaticas.

La justicia social es un complemento indispensable de la libertad y de la igualdad del hombre, ya que todo ser humano por el simple hecho de serlo, tiene derecho a llevar una vida digna, con

(12) Carpizo, Jorge. "Derechos Humanos y Ombudsman"-CNDH Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1993 p.15.

\* Contenido ideológico de una doctrina que tiende a lograr en las relaciones obrero-patronales y en el sistema económico actual, en general, un trato liberal a los hombres que trabajan y una consiguiente distribución de los bienes de acuerdo con un profundo sentido humanitario. De Pina Rafael, Diccionario de Derecho Ed. Porrúa S.A. XVII Edición 1991 pág.344.

satisfactores económicos, sociales y culturales que le permitan realizarse como tal y ser útil a la comunidad.

Así también observamos que las sociedades en la actualidad exigen del estado una actuación más allá de la defensa de la libertad, el orden, la justicia y la igualdad que en algún tiempo eran fundamentales, ya que ahora se suman otras necesidades imperativas tales como progreso, bienestar, desarrollo en general como individuo de una sociedad cambiante e inclusive se pretende que el estado establezca las condiciones necesarias para la realización de una felicidad personal, exigen que haya un Estado Social de Derecho\*\* objeto y fin fundamental del llamado Liberalismo Social\*\*\*.

\*\* Con el objeto de adaptar las estructuras jurídicas y políticas a las nuevas necesidades del desarrollo técnico, social, económico, político y cultural, la concepción del Estado Social de Derecho se caracteriza por la sujeción de los órganos estatales al derecho, pero simultáneamente, el que las leyes emanen de un órgano popular representativo, bajo procedimiento previsto en normas jurídicas, la distribución y control de ejercicio del poder político; la legalidad de la administración y un control judicial suficiente, la garantía de los derechos y libertades fundamentales. De tal forma que para afirmar que se está en presencia de un Estado Social de Derecho se requiere que el mismo satisfaga, además de sus objetivos sociales las exigencias que se han considerado propias del Estado de Derecho; como son que la actividad y el poder del Estado se encuentren regulados y controlados por el Derecho.  
Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM - Diccionario Jurídico Mexicano Editorial Porrúa 4ª Edición México D.F. pág.1328.

\*\*\* Todo ser humano es persona, sujeto de derechos y de deberes. En toda humana convivencia bien organizada y fecundada hay que colocar como fundamento el principio de que todo ser humano es persona, es decir, una naturaleza dotada de inteligencia y de voluntad libre y que por lo tanto de esa misma naturaleza directamente nacen al mismo tiempo derechos y deberes que, al ser universales e inviolables son también absolutamente inalienables.  
Orneba, Enciclopedia Jurídica Tomo XVIII Driskill S. A. Buenos Aires Argentina 1979 pág.414

El Ombudsman coadyuvó a ser un medio para que la administración se apegue a la ley en la medida de lo posible.

Consideramos que también otro factor que ha obligado a distintos estados a instaurar un Ombudsman, se debe a que cada día van siendo más complejas las relaciones del hombre en sociedad, tanto en el aspecto económico, político y social que nos indica o nos hace pensar que existe una posible crisis de los mecanismos tradicionales de control gubernamental en el ámbito administrativo, legislativo y judicial, originando como consecuencia un interés especial en la figura escandinava como posible solución.

Y una vez expuesto lo anterior veremos como esta institución se va expandiendo por diferentes partes del mundo, ya que en más de 40 países existe una institución jurídica con características similares a la de un Ombudsman, dentro de los que destacan primeramente y como es lógico pensar que por las circunstancias geográficas los primeros países en adaptar la figura fueron precisamente los llamados nórdicos, como Finlandia que es el primero que introduce a su constitución ( después de obtener su independencia de Rusia) en 1919 la institución del Ombudsman (JO) no habiendo diferencias importantes con las disposiciones que rigen a la institución del Ombudsman Sueco, aunque debemos de mencionar que hasta 1933 después de varias propuestas para que desapareciera, se afianza definitivamente la figura al orden constitucional y jurídico del país; Dinamarca en 1957 expide una Ley del Ombudsman con el objeto de que este vigilara la administración civil y militar del Estado, consecuentemente Noruega consideró necesaria la estructuración de una nueva vía contemporánea y en 1952 El Parlamento Noruega, instituye un Ombudsman Militar y en 1962 un Ombudsman Civil, podríamos hacer notar que su competencia es un poco más limitada que la del Ombudsman Sueco y que el Dánes, pero con una característica importante que es su actuación preventiva.

Esta figura se va implantando con cierta regularidad en distintos países de Europa, como es el caso de la República Federal Alemana que crea un Ombudsman subordinado al Parlamento, por otro lado

Nueva Zelanda en 1962 establece un Comisionado Parlamentario asimismo Canada en 1967 instaura la figura del ombudsman extendiéndose poco a poco en sus diversas provincias, en este mismo año Inglaterra crea un Comisionado Parlamentario por lo que se refiere a Suiza en 1971 implanta el Comisionado de la Ciudad; Francia en 1973 crea una institución con el nombre de Mediateur, Italia en 1974 crea la institución de Difensore Civico, Portugal en 1976 crea al Promotor de Justicia, mientras que Austria establece una figura llamada Abogacía Popular en 1977, un año después, es decir en 1978 España al Defensor del pueblo et., en Los Estados Unidos de Norteamérica se desarrolla la figura de una forma singular, debido al Federalismo que impera en ese país, dándose así tanto el modelo clásico de Ombudsman Parlamentario y el Ombudsman Ejecutivo en sus distintos estados, en América Latina no se instaura la figura de Ombudsman con la rapidez que se expande en Europa, pero quizá esto se debe a nuestro distinto legado jurídico, pero en países como Brasil, Puerto Rico, Guatemala, Colombia, Costa Rica, Argentina, Perú y desde luego en México ya se cuenta con figuras similares al Ombudsman; lo cual ha producido un notable avance en la defensa y el respeto a los Derechos del hombre.

### **1.3 El Problema de la Fundamentación de los Derechos Humanos**

Se considera que resulta de gran interés hacer mención de este tema, el cual es delicado, en cuanto a que puede tomarse a un problema de matices filosóficos, pero que seguramente nos ayudará a comprender cual es el sustento de los derechos humanos. Así que iniciemos por conocer las diversas expresiones que han servido para referirse a los derechos humanos, -expresiones en las cuales existe cierto grado de ambigüedad- como son: derechos naturales, derechos innatos, derechos individuales, derechos del hombre, del ciudadano y del trabajador, derechos fundamentales, derechos públicos subjetivos, libertades fundamentales, libertades públicas, como observamos son realmente varias las connotaciones que se le ha asignado, por lo que no hay duda que existe una imprecisión en cuanto a su terminología y que esto repercute en la aplicación de dichos derechos "basta cotejar la disparidad que ofrecen los presupuestos filosóficos o ideológicos que subyacen al estatuto de los derechos y libertades en los diferentes sistemas políticos que de algún modo, los reconocen, para

que se disipe la ilusión de un fundamento común y generalmente aceptado"<sup>13</sup> pero esto no es un problema de simples palabras sino que esto va más a fondo, puesto que es necesario tener un lenguaje preciso coherente y bien definido que viene siendo la exigencia mínima que cualquier tipo de conocimiento científico no pide, tampoco se trata de "saber cuales y cuantos son estos derechos, cuál es su naturaleza y su fundamento si son derechos naturales o históricos, absolutos o relativos sino cual es el modo más seguro para garantizarlos, para impedir que a pesar de las declaraciones solemnes, sean continuamente violadas".<sup>14</sup>

Por lo que se hace necesario tener una expresión adecuada y además delimite la situación teórica actual de los derechos humanos para que no sean transgredidos de tal forma que hago mía la expresión utilizada por el maestro Eusebio Fernández -Derechos Fundamentales del Hombre- connotación con lo cual se desea manifestar: "que una persona posee unos derechos morales por el hecho de serlo y que éstos deben ser reconocidos y garantizados por la sociedad, el derecho y el poder político sin ningún tipo de discriminación social, económica, jurídica, política, ideológica, cultural o sexual".<sup>15</sup>

Pero de la misma forma que se tienen derechos, también existen deberes y obligaciones fundamentales en relación con ellos, como por ejemplo, si existe la libertad de prensa es responsabilidad de quien la tiene que brindar, que deberá ser una información veraz, del mismo modo si existen derechos políticos estos exigen una participación ciudadana y una política

(13) Perez Luño, Antonio Enrique, La Fundamentación de los Derechos Humanos, en Revista de Estudios Políticos, Num.35 (Nueva Época) sep-oct 1983, págs. 8-9. Ahora incluido en su libro Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución, Ed. Tecnos, Madrid, 1984 págs. 55 y 132. En la Obra de Fernández Eusebio, Teoría de la Justicia y Derechos Humanos Ed. Debate Madrid, 1988 pág.83.

(14) Bobbio Norberto, Presente y Porvenir de los Derechos Humanos pág 9. En la Obra de Fernández Eusebio op.cit, pág. 82.

(15) Fernández Eusebio Teoría de la Justicia y Derechos Humanos, Ed. Debate, Madrid, 198 pág.78.

responsable, así por lo que hace derecho a la vida y a la integridad física y moral, el ciudadano tiene el deber de respetar la vida y la integridad de los demás; con el objeto de que exista una convivencia social; ya que " tener un derecho es tener una necesidad cuya satisfacción hay razones suficientes para exigir en todo caso, consecuentemente tener un derecho es jurídicamente hablando tener una necesidad que las normas del sistema jurídico exigen satisfacer en todo caso".<sup>16</sup> Se piensa que los derechos humanos tienen su fundamento antropológico en la idea de necesidades humanas, por lo tanto el reconocimiento, ejercicio y protección de los mismos pretende satisfacer una serie de exigencias que se consideran indispensables para el desarrollo de una vida digna, teniendo en cuenta una jerarquía para poder diferenciar entre las necesidades más importantes de la que no lo son. Por lo que atañe a los estados garantizar que no será el transgresor de los derechos fundamentales ya que el poder ilimitado e incontrolado es el peor enemigo de estos derechos, lo que se traduce en que la única salida aceptable es la regulación del poder a través de, y subordinado a la ley y el derecho, para así llegar a la realización de un Estado de Derecho.

De lo anterior podemos concluir que "la defensa de los derechos fundamentales se presentó con un auténtico reto moral a nuestro tiempo, la piedra de toque de la justicia del derecho y de la legitimidad del poder (para muchos Estados, la simple mención a los derechos humanos les resulta, felizmente un molesto compañero de viaje) y el procedimiento garantizador de la dignidad de los seres humanos contra todo tipo de alienación y manipulación (política, cultural, económica, etc.). Por estas razones no es extraño que, para muchos estudiosos de este importante y complejo tema, la teoría de los derechos humanos se presenta como la (plasmación histórica de las exigencias de justicia)".<sup>17</sup>

(16) Hierro Liborio ¿Derechos o Necesidades Humanas? < Problemas de un Concepto > en sistema 46, Enero 1982 págs. 57 y 61 en la obra de Fernández Eusebio op.cit. .pág.79.

(17) Llano Alejandro -Presentación- al Libro Colectivo de A. Llano J. Ballesteros J. Chozas, A.C. Pereira, Menaut y J. De Lucas Ética y Política en la Sociedad Democrática, Espasa-Calpe Madrid, 1981 pág.14 en op.cit. pág.90.

Al referirnos al problema de la fundamentación de los derechos humanos, lo hacemos con la idea de encontrar una justificación racional, haciendo a un lado lo que podría parecer emotivo o intuitivo; esto es necesario, ya que a la hora de hablar de esos derechos tendrán que estar respaldados por buenos argumentos para poder defenderlos; en la lucha por los derechos humanos resulta inevitable la cuestión de su fundamentación, por que de ésta depende también su determinación, esto es, la fijación de cuáles son o no sus derechos fundamentales de la persona humana<sup>18</sup>; por tal razón surgen varias corrientes por decirlo así, las cuales buscan dar una justificación de los derechos humanos, siendo tres las principales que de alguna forma tratan de explicar de donde o por que surgen los derechos fundamentales del hombre.

### **1.-Fundamentación iusnaturalista**

Se menciona que es sin duda la corriente más conocida y de mayor tradición histórica, sin embargo ofrece mayores problemas teóricos de aceptación en relación con la Filosofía y la Teoría del Derecho, estos problemas radican en la comprensión de la Ley Natural y el concepto de Derecho Natural, la justificación iusnaturalista se basa estrictamente en hacer notar la distinción entre Derecho Natural y Derecho Positivo, así como la superioridad que existe del Derecho Natural sobre el Derecho Positivo, de tal forma señala que los derechos naturales son anteriores y superiores al Derecho Positivo, y por consecuencia son inalienables desde el punto de vista iusnaturalista; es importante hacer mención que dentro de esta corriente hay dos tipos de fundamentación de los derechos fundamentales, que expresan a su vez una distinción admitida generalmente entre el Derecho Natural Ontológico y Derecho Natural Deontológico, el primero se presenta como (ciencia del ser) del Derecho, y el segundo aparece como un conjunto de valores (que determinan el carácter de obligación del Derecho y determinan su medida, es decir principios jurídicos que legitiman el Derecho positivo y a los que éste debe subordinarse; debemos decir que el Derecho Natural

(18) López Calera, Nicolas María, "Introducción al Estudio del Derecho", cit. pág.152 Fernández Eusebio, op.cit. pág.100.



Ontológico es defendido por teorías iusnaturalistas tradicionales, en tanto el Derecho Natural Deontológico en la Filosofía del Derecho Contemporáneo cuenta con varios representantes; pero no es objeto de nuestro estudio revisar quienes son los representantes de cada uno. Pero lo que sí hay que tomar en cuenta que los derechos naturales solo pueden considerarse auténticos derechos, en el sentido técnico-jurídico, cuando son reconocidos en una norma jurídica del Derecho Positivo y si esto no sucede estaríamos frente a valores, intereses, objetivos y deseos humanos necesarios o no, importantes o fundamentales; en relación a que son anteriores y superiores al Derecho Positivo, habría que decirse que los principios jurídicos suprapositivos o exigencias éticas son efectivamente anteriores al Derecho Positivo e inclusive superiores desde un punto de vista ético y moral, pero para nada esa superioridad deberá referirse a lo Jurídico. En la actualidad no creo que esta justificación llene las expectativas que se requieren para fundamentar los derechos humanos.

## **2.-Fundamentación Historicista**

Posiblemente esta justificación cuenta con mayor aceptación actualmente; para varios estudiosos de la materia, ya que describe que los derechos humanos son variables y relativos a cada contexto histórico por el cual el hombre atraviesa y que estos van de acuerdo con el desarrollo de la sociedad de tal forma que sí, son variables y relativos se alude a que van acorde con las necesidades humanas y a la posibilidad de satisfacerlos dentro de una sociedad, en otras palabras, los derechos humanos estarán en función de los valores que se constituyan en una comunidad histórica concreta y de los objetivos que la misma pretenda llevar a cabo, aunque siempre deberá tomarse en cuenta como principio ineludible la esencia de la dignidad de la persona humana. Se menciona que la Fundamentación Historicista según B.Croce "equivale a decir que los derechos son aceptados como tales para hombres de una época particular. No se trata, por consiguiente, de demandas eternas sino sólo de derechos históricos, manifestaciones de las necesidades de tal o cual época e intentos de satisfacer dichas necesidades",<sup>19</sup> si bien es cierto que esta fundamentación es correcta en cuanto a

(19) Croce B., Los Derechos del Hombre y la Situación Histórica Presente, en los Derechos del Hombre cit.55 y 143, en la Obra de Fernández Eusebio op.cit. pág.102.

la descripción de la evolución y el desarrollo de los derechos humanos, no lo es del todo, en virtud de que no satisface ciertas preguntas como son; que tan amplio resulta la variabilidad histórica en relación a todos los derechos, ya que por lo que respecta a los derechos cívico- políticos y económico-sociales sería acertada al señalar que estos vienen a ser variables según la época en que se vive, pero que nos podría decir en el caso de los derechos personales como son el derecho a la vida y a la integridad física y moral, en este último caso estaríamos frente a un sustrato permanente, con variabilidad tan sólo de matices.

Por otro lado el referirse a la consideración de los derechos humanos como satisfacción de necesidades humanas; habría que decir, que también las posibilidades de satisfacer dichas necesidades dentro de una sociedad tomadas como derechos, es decir como valores integrados en normas jurídicas, por que cabría preguntarse ¿si se deben reconocer y garantizar toda clase de necesidades?, ¿en que forma podría ser esto posible? y en base a que valores se haría una clasificación que pudiera determinar cuáles necesidades son más importantes y cuáles no, para la vida humana.

Para Gregorio Peces-Barba el concepto de Derechos Humanos viene o se fundamenta en la dimensión histórica, o sea en esta fundamentación historicista, la cual él llama fundamentación positiva; él apunta que las exigencias derivadas de la idea de dignidad humana sólo se plantean desde el punto de vista de los derechos fundamentales en el mundo moderno, en un contexto político-social, económico y cultural que sirve de catalizador, en torno a diversos problemas, tolerancia, límites del poder y humanitarismo en el campo penal y procesal, y con una evolución hasta nuestros días que sólo se entiende situada en la historia";<sup>20</sup> para terminar habría que destacar la existencia de una visión histórica de los derechos humanos que no es lo mismo que la fundamentación historicista, aunque no es privativa de ésta, ya que es el argumento base de la fundamentación. Con el objeto de conocer sobre que versa la visión histórica de los derechos

(20) Peces-Barba Gregorio Escritos Sobre Derechos Fundamentales, Ed. Eudema, Madrid, 1988. pág.229.

fundamentales del hombre, haremos su exposición "la concepción de los derechos del hombre es una concepción histórica, dinámica, que implica el progresivo reconocimiento, el respeto y la tutela jurídica del hombre, considerado en su integridad como un individuo y persona irrepelible, como ciudadano y como trabajador, y por tanto, no sólo de los derechos personales..., de los derechos civiles y políticos..., sino también de los derechos económico-sociales y culturales".<sup>21</sup> Al referirse a una concepción histórica nos da la idea que los derechos del hombre se van creando como un producto de la civilización humana de tal forma que estas se modifican y evolucionan.

### 3.-Fundamentación Ética

La justificación ética o axiológica, parte de las exigencias derivadas de la idea de la dignidad humana, manifiesta que aparecen como derechos morales que se traducen "como exigencias éticas y derechos que los seres humanos tienen por el hecho de ser hombres y, por tanto, con un Derecho igual a su reconocimiento, protección y garantía por parte del poder político y el Derecho; Derecho igual, obviamente basado en la propiedad común a todos ellos de ser considerados seres humanos y derecho igual de humanidad independiente de cualquier contingencia histórica o cultural, característica física o intelectual, poder político o clase social".<sup>22</sup> De tal forma que se puede decir que el origen y el propio fundamento de los derechos humanos nunca puede ser jurídico, sino previo a lo jurídico, por que el derecho positivo no crea dichos derechos, sino que se encarga de reconocerlos, convertirlos en normas jurídicas y garantizar que sean respetadas, ya que no es el derecho quien concede o da los derechos fundamentales por el contrario, el hombre los posee por el sólo hecho de serlo, por su propia naturaleza y dignidad, son derechos inherentes a él. Se debe aclarar que cuando se menciona - derechos morales- se hace referencia concretamente al

(21) Pasini Dino, *Il Problema dei diritti umani nel mondo occidentale en I Diritti dell'uomo*, Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, Napoli, 1979, pág.198, op.cit. Eusebio pág 103.

(22) Santiago Nino Carlos, *La Valoración foral del Derecho*, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1980 pág. 417.

calificativo -morales- aplicado a (derechos) representa tanto la idea de fundamentación ética como una limitación en el número y contenido de los derechos que podemos comprender dentro del concepto de derechos humanos; según esto solamente los derechos que tienen que ver más estrechamente con la idea de dignidad humana, pueden ser considerados como derechos humanos fundamentales; aunque Gregorio Peces-Barba difiere con lo anterior ya que señala que "unir al derecho con la moral es volver atrás debido a que la distinción entre ambos constituye uno de los progresos más evidentes de la modernidad";<sup>23</sup> para este autor la fundamentación ética, es lo que él denomina en su teoría dualista, Filosofía de los Derechos Fundamentales.

Las exigencias éticas y los derechos positivos van de la mano, dicho en otras palabras, para que una necesidad o pretensión pueda realizarse necesita estar contemplada o incorporada al ordenamiento jurídico, es decir a cada derecho humano como derecho moral le corresponde conjuntamente un derecho en el sentido estrictamente jurídico.

Cada corriente trata de dar una justificación a los derechos humanos, si lo logran o no, es cuestión de cada quien, ya que no se trata de encontrar el fundamento absoluto, pero si buscar dar posibles fundamentos. A mi juicio la fundamentación ética es la que mejor respalda y justifica el porque de los derechos humanos, ya que no se basa sólo en el derecho natural como una verdad u origen de los derechos humanos, sino que es más explícita al mencionar que la dignidad humana es algo intrínseco en él, olvidándose de hacer una distinción sólo entre el Derecho Natural y el Derecho Positivo; y por lo que se refiere a la justificación historicista de cierto modo satisface ciertas cuestiones pero su posición en relación a que las necesidades humanas obedecen a cierta variabilidad y también son relativas, considero que estas apreciaciones lo aportan del fin principal de los derechos humanos; ya que el derecho a la seguridad; a la libertad y a la igualdad no son derechos que puedan ser variables ni relativos puesto que son inherentes a la dignidad de la persona.

(23) Peces-Barba, Gregorio op.cit. pág.232

**CAPITULO SEGUNDO**  
**INTERNACIONALIZACION DE LOS DERECHOS HUMANOS**

## Capítulo Segundo

### Internacionalización de los Derechos Humanos

#### Antecedentes de los Derechos Humanos en el Mundo

2.- Ciertamente que el tema de los Derechos del Hombre en el mundo, no es algo novedoso, para muestra de ello pueden citarse la carta magna inglesa (1215), la "Petición of Rights" (1628), el acto de Habeas Corpus" (1679), y la Declaración de Derechos (1689), en Inglaterra el "Bill of Rights" de Virginia (1776) en Estados Unidos, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789) en Francia, la Constitución de Cádiz (1812) en España, etc".<sup>24</sup> también es pertinente mencionar que durante el siglo XIX y principios del siglo XX, con motivo de diversos movimientos (de reivindicación social, política y económica) que tuvieron lugar en varios países del mundo ; el tema de los derechos del hombre cobra una importancia singular, proyectándose del terreno interno al ámbito internacional, pues este sólo se circunscribía en el interior de cada país. Para algunos estudiosos de la materia al terminar de la Segunda Guerra Mundial, se marca la pauta, para que los derechos fundamentales del hombre cobren una importancia singular, ya que después de los horrores y la barbarie causados por el fascismo y principalmente el nazismo, era urgente tomar cartas en el asunto con el fin de evitar futuros conflictos de esa magnitud, por lo que surgieron reacciones de todo tipo; así como una indignación mundial por lo acontecido durante la Guerra, donde el ser humano fue objeto de los más atroces crímenes, convirtiéndose en una preocupación a nivel internacional, el defender y respetar los derechos fundamentales del hombre. La decisión de una cooperación internacional; quizá sugirió un problema en relación a la soberanía que tiene cada Estado respecto de otro, en algún momento se creyó que ésta era un obstáculo para la organización y para la protección de los derechos humanos.

Pero la experiencia ha constatado que la lucha por algunos derechos humanos cuyas violaciones

(24) Seara Vázquez Modesto, Derecho Internacional Público, Ed. Porrúa, 13ª Edición, México 1991, pág. 125.

trascienden las fronteras estatales exige una colaboración internacional de los estados para afrontar eficazmente su protección, por ejemplo tenemos que el primer punto de colaboración internacional en relación a la lucha contra la esclavitud de la cual se han hecho "más de cincuenta tratados entre 1815 y 1880; después de la conferencia de Berlín sobre África Central (1885) afirmará que "el comercio de esclavos está prohibido de acuerdo con los principios del Derecho internacional reconocidos por los poderes firmantes"<sup>25</sup> surgiendo diversos acuerdos y convenios encaminados a la abolición de la esclavitud y el comercio de esclavos, quedando prohibidas prácticas o instituciones semejantes.

También se inicia una cooperación internacional en relación con el Derecho Humanitario, muestra de ello es la creación de la Cruz Roja impulsada por el suizo Henri Dunani; podríamos enumerar diversos temas los cuales han originado la creación de tratados, convenios, pacios, etc., pero no es el objetivo, hacer un desarrollo pormenorizado de ellos, ya que sólo intentamos ilustrar como se va suscitando la internacionalización de los Derechos del Hombre; podemos observar que dicha internacionalización no supone una ruptura con la organización y protección a nivel nacional, sino una prolongación nacida de la misma voluntad estatal.

Señala Kant que "la plena protección de los derechos humanos sólo se podrá producir cuando exista una autoridad supranacional, producto de un acuerdo entre los estados"<sup>26</sup>, dando lugar a un Estado de Naciones -Civitas Gentium-.

Con la firma de la Carta de San Francisco en 1945, nace fundamentalmente la idea de proteger a nivel internacional los derechos humanos, pues la comunidad internacional se compromete a "concretar la cooperación internacional en la solución de problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario, así como el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a

(25) Vid. La Referencia de Todo Este Tema en Robertson, A.H: Manchester, 1972, pp.15 y 55 en la Obra, de Peces Barba Gregorio op.cit. pág.220.

(26) Vid. La Paz Perpetua (Ed. Castellano de Fernando Rivera Pastor); Espasa Calpe, Madrid, 1933 en la op.cit. de Peces-Barba Gregorio, pág.261.

las libertades fundamentales de todos sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión y procurar la efectividad del respeto a los derechos fundamentales del hombre".

Por lo que el Consejo Económico y Social de la ONU (Organización de las Naciones Unidas), crea en 1946, la Comisión de Derechos Humanos de esa organización con base en el postulado que se menciona; con el objetivo de que se redactara un proyecto de Carta Internacional de los Derechos Humanos compuesto por tres partes: Una Declaración, Un Pacto y Medidas de Aplicación; elaborándose la Declaración Universal de Los Derechos Humanos en 1948, manifestando en el preámbulo de dicha Declaración que "Los Derechos Humanos Fundamentales tienen su raíz en la dignidad y el valor de la persona humana" que corresponden a todos los miembros de la familia, derechos iguales e inalienables... tales derechos han de ser protegidos por un régimen jurídico para que el hombre no se vea obligado al recurso de revelarse contra la tiranía y la opresión". Una vez aprobada la declaración se actuó para promover y fomentar la conciencia de los derechos fundamentales, exaltando la dignidad humana.

Otra labor de la Comisión de Derechos de la ONU fue elaborar estos dos instrumentos como son: El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobados por la Asamblea General en 1966, que contemplan de forma específica y detallada los derechos que consagra la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Entre otros organismos de protección y defensa de los derechos humanos, destacan en el ámbito universal, la citada Organización de las Naciones Unidas (ONU), que cuenta con dos órganos principales como son: La Comisión de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos, y en el ámbito regional, la Organización de Estados Americanos (OEA) teniendo dos órganos principales de protección que son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, estos cuentan con varios instrumentos dentro de los que destacan la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 y la



## **2.1 Principales Tratados Internacionales Ratificados por México en Materia de Derechos Humanos**

Es importante destacar que México ha tenido una participación activa en la firma de tratados y declaraciones sobre derechos humanos, basta con observar su aprobación de la mayoría de las declaraciones proclamadas por la ONU y OEA relativas a derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; declaraciones de los derechos de la mujer, contra la discriminación racial, contra la tortura, los derechos del niño entre otros. Actualmente México ha suscrito más de cuarenta tratados internacionales en materia de Derechos Humanos.

En México estos instrumentos forman parte del orden jurídico mexicano con vigencia y aplicación conforme a lo dispuesto en el Art. 133 de nuestra Carta Magna, en el que se estipula "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con la aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión..."

Si bien es cierto que nuestro país ha participado en diversos instrumentos internacionales tendientes a la protección y defensa de los derechos humanos, a continuación solo aludiremos a algunos de ellos:

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre 1948
- Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969(Pacto de San José)
- Convención de Naciones Unidas sobre Derechos Políticos de la Mujer de 1952
- Convención Interamericana sobre Concesión de Derechos Políticos de la Mujer de 1948
- Convención Sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial contra la Mujer de 1979

-Convención Interamericana Sobre Asilo Territorial de 1954

-La Convención de Naciones Unidas contra la Tortura y otros tratos y Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

-La Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura

-El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas Y Tribales en Países Independientes

-La Convención de Naciones Unidas de los Derechos del Niño

\* Aunque debemos decir que en los cuatro primeros instrumentos se contemplan los Derechos Humanos de forma general, es decir estos documentos contienen disposiciones similares y amparan, casi todos, los mismos derechos.

**CAPITULO TERCERO**  
**EL OMBUDSMAN EN MEXICO**

## CAPITULO TERCERO

### El Ombudsman en México

#### Antecedentes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

3.- Nuestro país siempre ha sostenido una lucha importante en la búsqueda del respeto a los derechos fundamentales del hombre, como se puede observar en los diferentes acontecimientos históricos; desde Hidalgo decretando la abolición de la esclavitud -efectuado sólo por Francia- pasando por Morelos, los grandes debates en favor de las garantías individuales en el Constituyente de 1856-1857, los diversos planes de la Revolución Mexicana, el nacimiento de la primera declaración constitucional de las garantías sociales, hasta las últimas reformas constitucionales para ampliar la protección de los derechos y asegurar su mejor eficacia procesal, ya que quizá uno de los principales problemas dentro de cualquier sistema democrático como el nuestro, sea el garantizar a los ciudadanos, el acceso oportuno y eficaz a la justicia, pues "a pesar de los procesos reformados de la Constitución y leyes orientadas hacia una mayor tutela para los mexicanos sa han visto atendidos recientemente, es evidente que han sido insuficientes. Los instrumentos jurídicos de protección de los administrados que existen: recursos internos, el proceso ante los tribunales administrativos y judiciales, los servicios de asistencia legal a los particulares de menores recursos como son las defensoras de oficio y procuradurías, la agraria o la del trabajo, la supresión de formalidades como parte de los procedimientos ante los órganos jurisdiccionales, resultan prolongados, costosos y demasiado complicados para el ciudadano común y corriente;<sup>27</sup> de tal forma se hace necesario implementar instrumentos novedosos de control jurídico, que permitan proteger al ciudadano cuando éste sea objeto de actos irregulares de parte del poder público; esto como consecuencia del crecimiento desmedido de la máquina burocrática, la cual en ocasiones se vuelve arbitraria e injusta en la toma de decisiones, afectando o lesionando con ello al administrado en función de sus derechos fundamentales.

(27) Aguilar Cuevas Magdalena, El Defensor Ciudadano Ed. UNAM México 1991 pág 114.

Sin embargo, como ya lo hemos mencionado, en México siempre se ha buscado, que exista una protección y respeto por los derechos fundamentales de las personas, de tal modo que se presume que desde 1847, han habido diversas instituciones que pueden llegar a ser consideradas como un Ombudsman, esto en virtud, de que las labores que desempeñaban, observaban ciertas similitudes con la figura sueca, puesto que actuaban en defensa de los derechos humanos.

Consideramos, por lo tanto que, es de gran interés procurar su estudio a fin de conocer como se desarrollaron y si realmente pudieron cumplir con sus expectativas; tomando en cuenta que algunas de ellas, no tuvieron, ni la eficacia, ni la permanencia que se esperaba; quizá porque casi todas surgieron a nivel local y no contaron con el apoyo necesario para su fortalecimiento. Aunque cabe señalar que, con su existencia contribuyeron de algún modo en la defensa de los derechos humanos.

### 3.1 Procuraduría de los Pobres

Esta Procuraduría tuvo origen en una propuesta hecha por el Diputado Ponciano Arriaga Leija\*, el 18 de abril de 1847, en el Estado de San Luis Potosí, tenía como objetivo principal defender y otorgar protección a aquellos pobres que fueran objeto de injusticias y excesos cometidos por parte de la autoridad, en virtud de que en aquella época eran frecuentes los abusos en contra de estas personas, las cuales se encontraban indefensas ante el actuar de la autoridad. Sin duda la mayor preocupación del Diputado Arriaga era la clase desvalida, menesterosa, pobre y abandonada a sí misma, la cual esta en las entrañas de nuestra sociedad; y por desgracia es la clase más numerosa según lo apunta, en la exposición de motivos del proyecto de ley para crear la Procuraduría de los

\* Ponciano Arriaga de Leija (1811-1865) Nace en San Luis Potosí, hombre adelantado a su época y distinguido humanista, obtuvo el título de abogado, fue protagonista en diversos acontecimientos de nuestro país. Ocupó cargos como Diputado a la legislatura estatal de 1847, Senador (1850), Ministro de Justicia(1852), Ministro de Gobernación (1855) aunque posiblemente el cargo más relevante fue que presidió la Comisión de la Constitución que elaboró el proyecto del texto de la Constitución de 1857 que luego discutiría en pleno.

Pobres; es admirable el interés que mostraba Ponciano Arriaga por el que menos tenía, manifestando que nada podría hacer un hombre miserable, cuando fuese víctima de la arbitrariedad y abuso por parte de la autoridades, ¿A donde podría recurrir? ya que no tenía las posibilidades de buscar un abogado que lo defendiera, pues no habiendo tenido la suerte de heredar un patrimonio, ni la fortuna de adquirir educación, se encuentra inmerso en la ignorancia y en la más extrema miseria, por lo que considera que un medio para mejorar la situación social existente en la época, era el establecimiento de dicha procuraduría, que estaría compuesta por tres procuradores de pobres nombrados por el gobierno, los cuales tendrían obligación de ocuparse exclusivamente de la defensa de personas desvalidas, cuando estas fuesen blanco de algún acto de exceso, agravio, vejación maltrato o tropelía de parte de alguna autoridad funcionario o agente público, así también podrían recibir quejas de forma verbal o por escrito, investigando el hecho para así decretar la reparación del agravio en caso de existir, o bien decidir la inculpabilidad de la autoridad, además periódicamente tendrían que visitar juzgados, oficinas públicas, cárceles y demás lugares en donde por algún motivo pudiese estar interesada la suerte de los pobres, el artículo 70 de la ley contemplaba que los procuradores de pobres tendrían "a su disposición la imprenta del Estado, con el objeto de poner en conocimiento del público, siempre que entendieran que no se le ha hecho justicia, la conducta y procedimientos de las autoridades ante quienes se dejaron. El gasto de papel será con cargo a las rentas del Estado".<sup>28</sup>

Se puede observar que son varias las similitudes que guarda esta Procuraduría de los Pobres con la institución del Ombudsman, pero esto sólo es una coincidencia, ya que no existen elementos para presumir que el Diputado Arriaga hubiere conocido dicha institución, por lo tanto fue una figura que tuvo origen en el pensamiento mexicano, para servir a mexicanos y no fue producto de alguna influencia proveniente del extranjero.

(28) Antología de los Clásicos Mexicanos de los Derechos Humanos -Proyecto de la Ley Presentado al H.Congreso del Estado por el Diputado Ponciano Arriaga, Ed.CNDH México,1991 pág.53.

Lo que resulta de gran relevancia que en nuestro país surgiera una institución de esa naturaleza.

Actualmente las circunstancias han cambiado de forma favorable respecto de la situación que describe el Diputado Arriaga. Sin embargo la lucha por la impunidad y el respeto a los derechos fundamentales de la persona, no podemos decir que son propios de una época determinada, sino que éstos van más allá; su tutela es el fin permanente de cualquier sistema democrático, por lo tanto a más de un siglo de distancia con esta Procuraduría de Pobres, contamos con un organismo protector de los derechos humanos, que día con día se va fortaleciendo, logrando con ello, una mejor protección a la dignidad humana.

### **3.2 Procuraduría Federal del Consumidor**

Este Organismo es contemplado como un Ombudsman debido a la facultad que tiene de defender, asesorar y orientar al consumidor con motivo de algún acto de irresponsabilidad, abuso, negligencia, incumplimiento, etc., de parte de un prestador de bienes y servicios; y aunque esta institución es de naturaleza distinta a la de un Ombudsman puesto que no es precisamente ante el poder público que ejerce protección para el ciudadano pues dicha protección se extiende a toda clase de autoridades pertenecientes a empresas de participación estatal, órganos centralizados o descentralizados, en cuanto desarrollen alguna actividad de distribución o comercialización de bienes, o en la prestación de algún servicio, pero principalmente a proveedores de bienes y servicios en general, (empresas privadas). Otro aspecto que lo hace diferente es el que no está obligado a rendir informes específicos anuales, acerca de sus actividades. Haciendo un poco de historia "cabe reconocer que la regulación de las relaciones de consumo existen en nuestro país desde la época prehispánica, en el México Colonial estuvieron vigentes normas que protegían al consumidor español y que tenían su origen en los estatutos de los gremios de los artesanos y en las corporaciones".<sup>29</sup> Pero a partir de 1976, se crea la Procuraduría Federal del Consumidor cuya ley se promulga el 5 de febrero del mismo año y se establece como irrenunciable y de orden público los derechos que ella confiere. La naturaleza jurídica de este organismo viene a ser descentralizada,

(29) Aguilar Cuevas Magdalena, op.cit.pág.116.

con funciones de autoridad, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Según la propia Ley Federal del Consumidor manifiesta que sólo sería posible llevar a cabo sus objetivos contando con dos órganos encargados de difundir y ejecutar sus postulados, muestra de ello son el Instituto Nacional del Consumidor y la citada Procuraduría Federal del Consumidor respectivamente. Por lo que hace a la procuración de justicia, esta es mediante la conciliación y el arbitraje, aunque el 90% de los asuntos planteados se resuelven a través de la conciliación, cabe señalar que si llevan mediante el arbitraje, éste pone fin a los intereses encontrados, además de ser sencillo y ágil.

La consolidación de esta Procuraduría se observa feacientemente a partir del 8 de febrero de 1985, con una serie de reformas que fortalecen e incrementan las funciones de dicho organismo, dentro de las que podemos señalar debido a su importancia; aquellos que regulan fenómenos comerciales, tales como el autofinanciamiento y el tiempo compartido.

En la actualidad goza de buen prestigio entre los consumidores, en tanto que el desacato por parte de un prestador de bienes y servicios implica multas elevadas de las cuales nadie quiere hacerse mercedor.

Podemos concluir señalando que esta Institución se aproxima a la figura del Ombudsman en virtud de ser un organismo preocupado y encargado de la correcta actuación de los prestadores de bienes y servicios -en todas sus modalidades- además de la asesoría que brinda a los ciudadanos en su carácter de consumidores es completamente gratuita.

### **3.3 Dirección Para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León**

Surge a iniciativa del propio gobierno local, en diciembre de 1978, mediante un proyecto de ley que establecía la creación de dicha Dirección, teniendo como objetivo la protección de los derechos individuales y sociales contemplados tanto en la Constitución Federal como en la local. En otras



palabras propiciar a todos los ciudadanos por igual, un respeto a sus libertades constitucionales, derechos laborales, derechos agrarios, justicia social y administrativa, abarcando también los derechos a la libertad de industria, comercio, propiedad y trabajo como función social.

Cuando algún funcionario público actuara en forma irresponsable, afectando con ello a un ciudadano o bien a un grupo de ellos, se podrían realizar gestiones extrajudiciales o en su caso iniciar o continuar los procedimientos de carácter judicial o administrativo conducente, en contra de cualquier autoridad ya se tratara de municipales, estatales o federales. esta defensa "sería de oficio, gratuito y en beneficio de toda persona".<sup>30</sup> Además los Defensores de los Derechos Humanos informarían al público de sus labores, llevando una relación de los casos atendidos con el objeto de constituir una fuente de consulta en próximas reformas a la ley.

Es un antecedente del Ombudsman debido a la facultad de tramitar cualquier medio de defensa legalmente establecido, cuenta con defensores de oficio encargados de manejar gratuitamente juicios de los grupos sociales de escasos recursos económicos, no sólo en materia penal, sino en materia civil, familiar y mercantil, administrativa, laboral, protección al consumidor, a la infancia y a la senectud.

Por último aludiremos a que las vías de defensa que establece esta ley no substituyen en nada a los ya previstos en el orden jurídico mexicano, sino unicamente las complementan sin excluirlas desde luego<sup>31</sup>

### 3.4 Defensoría de los Derechos Universitarios

"Consciente de que en la actual legislación de la UNAM existen vacios o lagunas que en ciertos casos representan desprotección para los estudiantes y los miembros del personal académico ante actos de autoridad posiblemente violatorios de sus derechos individuales y de la necesidad de

(30) Cfr Fix-Zamudio, Héctor La Solución Escandinava, pág 340 en la op.cit. Aguilar Cuevas, Magdalena pág.127.

(31) Cfr Ley para la Defensa de los Derechos Humanos en el Estado de Nuevo León, publicado el 3 de Enero de 1979, en el Diario Oficial de la Federación.

incrementar otras acciones que coadyuvaran a garantizar la presentación, instauración y mejoramiento de la misma, que superen y resuelvan la problemática actual y de conformidad con los principios democráticos que orientan la estructura y funcionamiento de la Universidad y en particular del principio de legalidad y de acción responsable de la autoridad el Rector de la UNAM, Dr. Jorge Carpizo, planteó su creación en su discurso de toma de posesión en enero de 1985.<sup>32</sup>

El proyecto del estatuto fue elaborado por el Dr. Héctor Fix Zamudio, y en el artículo 1º de este ordenamiento se aprecia el principal objetivo de esta defensoría de los Derechos Universitarios, que es "recibir las reclamaciones individuales de los estudiantes y de los miembros del personal académico de la UNAM, por la afectación de los derechos que les otorga la Legislación Universitaria; realizar las investigaciones necesarias, ya sea a petición de los derechos que les otorga la legislación universitaria, realizar las investigaciones necesarias, ya sea a petición de parte o de oficio, y proponer en su caso, soluciones a las autoridades de la propia universidad".<sup>33</sup>

Realmente este órgano vino a calmar un espacio que otros medios y mecanismos no pudieron cubrir de forma adecuada, en relación al cumplimiento de los derechos universitarios; la defensoría contempla específicamente su ámbito de competencia, aunque es susceptible de ir evolucionando para responder a las necesidades que demanda la propia institución.

"La Defensoría de los Derechos Universitarios es un órgano independiente de las autoridades de la UNAM, creado por el H. Consejo Universitario, está integrada por un Defensor, dos Adjuntos y el personal auxiliar necesario",<sup>34</sup> los cuales podrán actuar a petición de parte o investigar de oficio las quejas que se publiquen en los periódicos y principalmente en la "Gaceta UNAM", el procedimiento será breve y expedito. La labor inicial de la citada Defensoría consistirá en llegar a una conciliación entre el quejoso y el responsable del acto de violación que sea objeto de denuncia.

(32) Aguilar Cuevas Magdalena, op.cit. pág.120.

(33) Artículo 1ro Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios.

(34) Toma de Posesión como DDU del Lic. Jorge de la Barrera Graf. Gaceta Unam, Vol. 1 Número 30 C.V., 8 de agosto de 1985.

Debemos señalar que así como es competencia de la Defensoría conocer de quejas que lesionen los derechos individuales universitarios por actos u omisiones de las autoridades de la misma institución; no será competente para conocer de afectaciones de derechos de carácter colectivo, de naturaleza laboral, las resoluciones disciplinarias dictadas por autoridades, las resoluciones académicas de profesores, comisiones dictaminadoras o consejos internos o técnicos, así como aquellas violaciones que puedan impugnarse por otras vías establecidas por la legislación universitaria. Una característica que lo hace semejante a la figura del Ombudsman, es la obligación que tiene en relación a rendir un informe anual de carácter público, tanto al Rector como al Consejo Universitario, en el que se señalan los asuntos que se les hubieren presentado, los que fueron admitidos, las investigaciones realizadas; así como los resultados obtenidos, incluyendo las estadísticas necesarias para la comprensión de sus actividades.

"Un Ombudsman universitario constituye una estrategia de modernización que, sin duda, complementa los programas de simplificación, desconcentración y descentralización académicas y administrativas".<sup>35</sup>

Jorge de la Barrera Graf quien fue el primer Defensor de los Derechos Universitarios manifestó en alguna entrevista que "Los logros obtenidos por la Defensoría de los Derechos Universitarios en tan poco tiempo permiten reconocer la conveniencia y utilidad de su creación y ojalá se implante en otros centros educativos del país".<sup>36</sup> Podemos afirmar que la Defensoría de los Derechos Universitarios, es la primera institución en nuestro país que tiene influencia directa con la figura del Ombudsman.

### **3.5 El Procurador de Vecinos del Municipio de Colima**

Es creado por acuerdo del Ayuntamiento de la ciudad de Colima, el 21 de noviembre de 1983.

(35) *ibidem* pág.125

(36) Barrera Graf, Jorge, La Defensoría de los Derechos Universitarios: Análisis, legal, La Defensoría de los Derechos Universitarios, de la UNAM y la Institución del Ombudsman en Suecia. México, UNAM, 1986 p.p.23 y 52 en la de Aguilar Cuevas Magdalena op.cit. pág. 125.

En los considerandos de este acuerdo se destaca la labor que realiza la figura como defensor de los ciudadanos en los países que la han adoptado, de tal forma que se hace alusión directa a la importancia y trascendencia del Ombudsman.

Es realmente elogiable para el gobierno de dicho Estado el establecimiento de una institución de esta naturaleza pues muestra la preocupación por brindar a los administrados una mejor atención a los planteamientos, reclamaciones o sugerencias para el mejoramiento de la función administrativa.

El Procurador de Vecinos, el cual era designado por el Ayuntamiento de la ciudad a propuesta del Presidente Municipal, tendría la facultad de recibir e investigar las quejas, reclamaciones y proposiciones, de forma escrita o de forma oral, por parte de los ciudadanos que fuesen afectados por la actividad irregular de alguna autoridad local, procediendo a su investigación y una vez terminada, proponer a la autoridad responsable vías de solución a las instancias planteadas, sin carácter imperativo; debería también rendir un informe anual de las labores desempeñadas al ayuntamiento del Estado, conteniendo las propuestas de solución así como, las respuestas de las autoridades a los que se requirió; tomando en cuenta también las sugerencias para hacer reformas a las leyes y procedimientos que regulan la actividad de la administración pública del Estado.

La figura del procurador de vecinos se institucionaliza "En La Ley Orgánica Municipal del Estado de Colima el 8 de diciembre de 1984, en los artículos 94 y 95" con las mismas funciones de recibir e investigar las quejas de los habitantes del municipio contra la actividad de la administración pública local, proponer soluciones, reformas legislativas y rendir un informe anual, además de fungir como Secretario de la Junta de Barrio".<sup>37</sup>

### **3.6 Procuraduría de la Defensa del Indígena del Estado de Oaxaca**

Debido al gran número de etnias indígenas localizadas en este Estado, y como respuesta a las necesidades que demandan los indígenas, en cuanto a un mejor trato por parte de las autoridades de

(37) Periódico Oficial del Estado de Colima, 8 de diciembre de 1984.

la administración pública. Esta Procuraduría nace, en el año de 1986, cuyo objetivo principal, es orientar y brindar apoyo a los indígenas de esa localidad en materia jurídica, tanto en lo individual como colectivamente, pues estos se encuentran en una situación de desventaja como consecuencia de su aislamiento hacia el exterior, con motivo del arraigo hacia sus costumbres y valores tradicionales.

Dentro de sus funciones, según se observa en la Ley Orgánica de la Defensoría de Oficio y Social del Estado de Oaxaca, así como el respectivo Reglamento, destacan la responsabilidad del proceso de liberación de los indígenas que se encuentren privados de la libertad por problemas relacionados a su situación socioeconómica y cultural, el Procurador Indígena actuará de oficio para lograr la libertad del indiciado; interviniendo cuando los procesados indígenas sean objeto del maltrato, fungir como órgano de asesoría jurídica a las instituciones gubernamentales que desarrollen acciones encaminadas a la defensa de los derechos étnicos, entre otras.

Esta Procuraduría contará con traductores indígenas que facilitaran la promoción y difusión de instrumentos legales como medio para prevenir hechos delictuosos, entre los indígenas.

La institución muestra un avance concreto en relación a la protección legal brindada a los grupos indígenas de nuestro país, pues éste "tiene una deuda histórica con la población indígena quien ha aportado a la nación el territorio, la identidad primigenia y el inquebrantable espíritu de luchar contra la opresión y la injusticia".<sup>38</sup>

### **3.7 Procuraduría Social de la Montaña**

Esta institución nace en el año de 1987, siendo Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero el Lic. J. Francisco Ruiz Massieu, con el propósito de impulsar el crecimiento integral de los habitantes indígenas de la región de la montaña, esta Procuraduría tiene una característica particular puesto que se encarga de diversos problemas, que atañen a las distintas etnias que conforman la

(38) Reglamento de la Ley Orgánica del Cuerpo de la Defensoría de Oficio y Social del Estado de Oaxaca, Antología de Clásicos Mexicanos de los Derechos Humanos, pág.20.

región, como son la Náhuatl, Mixteca, Tlapaneco y Amuzgus. Según el considerando Primero de la Ley tiene por objeto... "velar por la igualdad de las condiciones entre los grupos sociales, los individuos y las regiones a través de acciones sistemáticas de orden político, económico y social que disminuyan los desequilibrios"<sup>39</sup>

Sus atribuciones le dan un campo de acción muy amplio ya que coadyuva a la protección de los intereses agrarios y penales de los indígenas tanto en los procedimientos, como, ante los Tribunales y Órganos competentes, en que sean parte, promover la producción y comercialización de los productos de la región, propone a entidades federales, estatales y municipales inversiones en la zona así como la prestación de mejores servicios; para 1989 realizó acciones de defensa y brindó atención a los ciudadanos con motivo de los destrozos causados por las intensas lluvias, además promueve un mejor nivel educacional, una mejor cobertura de los servicios básicos de salud, así como mejoras a servicios públicos.

En mi opinión las acciones que lleva a cabo esta Procuraduría son tan diversas que posiblemente se le dificulte atenderlas de manera eficaz, pero sin duda ha servido para proteger a los indígenas de la zona, rescatando y preservando la identidad cultural de cada etnia, así como orientando la impartición de justicia para pueblos indígenas, hechos que guardan trascendencia.

### **3.8 Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes**

Es un órgano dependiente del poder ejecutivo del Estado que tiene como finalidad tutelar las quejas presentadas por personas afectadas por violaciones de las obligaciones establecidas a los servidores públicos, como vemos su concepción jurídica se asemeja a la Institución del Ombudsman, ya que dichas quejas serán objeto de investigación por parte de la Procuraduría haciéndose necesario el esclarecimiento de la misma.

(39) Ley que crea la Procuraduría Social de la Montaña Periódico Oficial del Estado de Guerrero abril de 1987.

Tiene la facultad para investigar, emitir recomendaciones, advertencias y recordatorios a los servidores públicos de sus deberes legales, de tal forma que no podrá negársele acceso a ninguna dependencia, expediente o documento administrativo o judicial.

Tendrá autonomía para actuar, aunque no tendrá injerencia en procesos laborales ni electorales. El Procurador no podrá actuar de oficio, pero cuando averigüe la verdad en relación a la queja, podrá hacer cumplir sus determinaciones, aplicará sanciones económicas iguales al importe de uno a diez días de salario mínimo vigente, así como suspender al servidor público de su empleo, cargo o comisión hasta por ocho días, deberá también rendir un informe anual de sus actividades al Gobierno y al Congreso.

La institución guarda semejanza con un Ombudsman Ejecutivo, no sólo en la manera de su designación, sino en virtud de las resoluciones que emite; pues aunque éstas tienen el carácter de recomendaciones, sugerencias y advertencias, no cuenta con el poder de modificar las resoluciones de autoridad, la característica singular de esta Procuraduría es por lo que hace a la facultad concedida, para hacer cumplir sus determinaciones ninguna de las instituciones antes citadas contempla, de tal forma que dicha facultad contribuye a que se le tenga respeto y la investidura en consecuencia de autoridad.

Por último cabe manifestar que "Esta institución se encuentra inspirada en la figura escandinava del Ombudsman y en la Procuraduría de los Pobres, concebida por Ponciano Arriaga. Constituye una importante aportación al sistema de instituciones jurídica de ese Estado, que surge al reclamo social de protección de los derechos humanos".<sup>40</sup>

### **3.9 Defensoría de los Derechos de los Vecinos del Municipio de Querétaro**

Tal parece que los resultados alcanzados en los diferentes estados, donde se ha establecido una institución encargada de atender las quejas interpuestas por los ciudadanos, cuando estos sufren agravio de parte de alguna autoridad perteneciente a la administración pública, son realmente

(40) Aguilar Cuevas Magdalena op.cit. pág. 131.

importantes, puesto que podemos observar cierta frecuencia en la aparición de dichas instituciones; de tal forma que en el Estado de Querétaro se establece en 1988, una Defensoría la cual tiene como objetivo "recibir e investigar las quejas y denuncias de los ciudadanos que se consideren afectados en sus derechos por actos u omisiones que sean irracionales, injustos, inadecuados o erróneos, de las autoridades y funcionarios del municipio".<sup>41</sup>

Las características de ésta Defensoría en general, se podrán resumir en las siguientes: Las quejas se podrán presentar tanto de forma oral o escrita, el personal de la Defensoría tendrá acceso a determinada documentación, ya que se podrá negar aquellos documentos que se consideren confidenciales, se rendirá informe bimestralmente al ayuntamiento y al Presidente Municipal de las labores realizadas, por lo que hace a la competencia de esta Defensoría, no podrá conocer de violaciones respecto de las cuales existan en la legislación medios de impugnación.

De acuerdo a las experiencias adquiridas y a los problemas analizados, se harán recomendaciones para mejorar la administración municipal.

### **3.10 Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos**

Esta institución se origina mediante acuerdo de fecha 22 de febrero de 1989, como una respuesta a la demanda de las fuerzas sociales, culturales, económicas y políticas organizadas de esa Entidad Federativa. Esta comisión tiene como finalidad buscar medidas en favor del respeto a los Derechos Humanos. Por lo que sus objetivos estarán dirigidos a " Promover la defensa y el respeto de los Derechos Humanos por parte de todas las autoridades que actúen en el ámbito del Estado, operar como una instancia de recepción de quejas y denuncias de violaciones a dichos derechos, recabar de los quejosos o denunciantes la información necesaria para realizar actos conducentes a que cese la transgresión y se restituya al afectado en el pleno goce de sus derechos, dar seguimiento a los procedimientos de las autoridades para la investigación, reparación y sanción, procedentes en los

(41) Periódico Oficial del Estado de Querétaro, 22 de diciembre de 1988.



Facultades conferidas a esta Comisión muestran una clara tendencia con la figura del Ombudsman hecho que garantiza a los administrados recibir oportuna y eficazmente las acusaciones en las que interviene el Estado, es decir que los ciudadanos recurren al Ombudsman como un medio para que la administración pública se desempeñe conforme a la ley.

### **3.11 La Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal**

Esta institución se crea el 23 de enero de 1989 mediante acuerdo del Jefe del Departamento del Distrito Federal, publicado dos días después en el Diario Oficial de la Federación cuya función principal será satisfacer la demanda de la población del Distrito Federal, en el sentido de recibir una mejor, oportuna y eficiente atención de los servidores públicos del Departamento del Distrito Federal, con motivo de la gestión de trámites o como usuarios y beneficiarios del servicio público, pues todo servidor público deberá realizar sus labores apegadas a los principios de legalidad, honestidad y oportunidad; además que dicha Procuraduría deberá elaborar estudios que simplifiquen procedimientos, así también orientará, informará y brindará asesoría a los adquirentes de vivienda social.

Esta Procuraduría determinará su estructura orgánica, funciones y principales procedimientos administrativos con su respectivo Manual de Organización. No se requiere de formalidad alguna para presentar una queja ante ésta, pero sí se deberá acreditar el interés que se tenga por parte del quejoso, ya que son improcedentes las quejas anónimas, de mala fe, o las que representen perjuicios para los derechos de terceros así como las que versen sobre actos de naturaleza política o sobre seguridad del Estado.

La Procuraduría tendrá la facultad de emitir recomendaciones fundadas y motivadas a la autoridad

(42) Artículo 2º del Acuerdo que crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos del 22 de diciembre de 1989.

o prestador de servicios a la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal, las quejas o denuncias que sean de su conocimiento y que entrañen o supongan una responsabilidad de los servidores públicos.

Al igual que las anteriores instituciones no tienen características idénticas a las de un Ombudsman, pero sí es importante hacer notar la intención por la cuál fueron instauradas ya que si bien es cierto, su ámbito de protección es limitado su labor se encamina a recibir quejas e inconformidades de los ciudadanos con respecto a la actuación de la autoridad y de los servicios que ella presta.

### **3.12 La Dirección General de Derechos Humanos**

Este es el antecedente más directo de la ahora ya conformada Comisión Nacional de Derechos Humanos, el surgimiento de dicha dirección puede considerarse el primer esfuerzo del Gobierno Federal por brindar atención a los reclamos, sobre todo de los organismos no gubernamentales de defensa y protección de los Derechos Humanos.

Las características de esta Dirección General de Derechos Humanos se pueden enunciar de la siguiente manera: Es una Dirección dependiente de la Secretaría de Gobernación, que tiene su origen en el artículo 15 del Reglamento Interno de dicha Secretaría, el 13 de febrero de 1989, durante su breve existencia funcionó mas bien como mediadora de buenos oficios con las diversas autoridades estatales y federales, dió también seguimiento a los compromisos contraídos por México a nivel internacional en materia de derechos humanos.

Con el objeto de confirmar lo anterior se hace la transcripción de las atribuciones que le fueron asignadas a dicha Dirección.

- I Proponer aquellos programas que promuevan e impulsen, dentro del marco de la Carta Internacional de Derechos Humanos, el cumplimiento de los acuerdos signados por nuestro país,
- II Proponer los proyectos de iniciativa, programas, acciones y mecanismos que contribuyan

a la planeación de la política de derechos humanos en nuestro país.

- III Proponer los medios necesarios que tiendan a la salvaguarda de los derechos humanos.
- IV Establecer mecanismos de enlace y coordinación con entidades, instituciones y organismos públicos o privados, para promover la aplicación y el respeto de los derechos humanos.
- V Recibir y atender las quejas administrativas que sobre violación de los derechos humanos presentan los particulares a las instituciones públicas o privadas, y proponer al titular del ramo las acciones necesarias para su inmediata resolución.
- VI Poner a consideración de su superior jerárquico, los programas tendientes a la capacitación ciudadana en la promoción y la salvaguarda de los derechos humanos.
- VII Proporcionar apoyo técnico y asesoría sobre los instrumentos internacionales de derechos humanos, a las personas, entidades, instituciones y organismos relacionados con la promoción de los derechos humanos.
- VIII Representar, por conducto de su titular, al Secretario y Coordinador los trabajos de la Comisión Mexicana de ayuda a refugiados; y
- IX Las demás funciones que las disposiciones legales y reglamentarias le atribuyan, así como aquellas que le confiera el titular del ramo.

Facilmente se observa que en sus funciones se destaca más el proponer, proyectar, coordinar programas y mecanismos tendientes a asegurar el respeto a los derechos humanos; pero no brinda efectivamente protección al ciudadano, por la violación de esos derechos.

### 3.13 Comisión Nacional de Derechos Humanos Como Órgano Desconcentrado

Con el objeto de ampliar las acciones dirigidas a promover y respetar los derechos humanos en nuestro país y considerando que la observancia de políticas encaminadas al cumplimiento de los derechos humanos, requiere la atención y respuesta al más alto nivel, mediante Decreto de fecha 6 de junio de 1990, publicado en el Diario Oficial de la Federación, se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, es importante señalar cuales son las características de un órgano desconcentrado -ya que como se verá posteriormente dicha comisión se transforma a un organismo de distinta naturaleza jurídica-. Según apunta el maestro Andrés Serra "La desconcentración administrativa, se caracteriza por la existencia de órganos administrativos, que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de límites y responsabilidades precisas, que no los alejan de la propia administración. La competencia que se les confiere no llega a su autonomía.

En la desconcentración se confieren competencias a un órgano administrativo determinado o se relajan moderadamente los vínculos jerárquicos y de subordinación que lo unen al poder central",<sup>43</sup> por lo tanto estos órganos carecen de autonomía orgánica y financiera, su situación depende de la estructura del poder central.

Visto lo anterior, tampoco puede considerarse un Ombudsman ya que este cuenta con una característica esencial, que es independencia o autonomía en su actuar y esta comisión carece de ella, es pertinente mencionar aunque estos conceptos aparentemente son sinónimos, existe una diferencia, entre los dos, sin embargo muchas veces se manejan de manera indistinta; pero considero que sería de utilidad hacer la aclaración; la autonomía se refiere a la vida interna de un órgano, es decir a la capacidad de regirse por sí mismo, la independencia se refiere a su exterior;

(43) Serra Rojas Andres, Derecho Administrativo Ed. Porrúa, Tomo I, 15a Edición, México, 1992 pág.498.

y para comprobar lo anterior veamos cuales son la atribuciones con las que cuenta esta Comisión:

- I Proponer la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos;
- II Establecer los mecanismos de coordinación que aseguren la adecuada ejecución de la política nacional de respeto y defensa de los derechos humanos;
- III Elaborar y ejecutar los programas de atención y seguimiento a los derechos humanos;
- IV Elaborar y proponer programas preventivos en materia de derechos humanos, en los ámbitos jurídico, educativo y cultural para la Administración Pública Federal;
- V Representar al gobierno federal ante los órganos nacionales y, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, ante los internacionales, en cuestiones relacionadas con la promoción y defensa de los derechos humanos.
- VI Formular programas y proponer acciones que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenios y acuerdos internacionales signados por nuestro país.

El contenido de las fracciones antes enunciadas no manifiestan tener gran similitud con la figura del Ombudsman, pero considero que aunque no reuna del todo las expectativas propias del Ombudsman, es bastante loable la actitud del Estado, por crear un órgano responsable de promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa a los Derechos Humanos.

## **CAPITULO CUARTO**

### **ANALISIS JURIDICO DE LA LEY DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

## Capítulo Cuarto

### Análisis Jurídico de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

#### Los Aspectos Generales de la ley

4.- Es mediante la adición constitucional al Artículo 102, con un apartado B, que se eleva a rango constitucional, la protección y defensa de los Derechos Humanos, en nuestro país, fue ésta sin duda un paso muy significativo en la lucha por proteger y hacer que se respeten los derechos fundamentales de los individuos.

La Ley Reglamentaria del Organismo, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de junio de 1992, y debemos señalar que realmente son muchas las innovaciones que se suceden en esta ley, respecto del Decreto de fecha 5 de junio de 1990, por medio del cual se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, mismo que mostraba un campo de acción muy limitado, además que observaba ciertas impresiones, en relación a las facultades que otorgaba a la institución, pudiéndose contemplar en "las escuetas consideraciones que contrastan con la importancia que encerraba la creación de un organismo de esa naturaleza".<sup>44</sup>

El Decreto en cuestión situaba a la Comisión Nacional, como un órgano dependiente administrativa y financieramente a dicha Secretaría, por tanto carecía de personalidad jurídica y patrimonio propios, características con las que ahora cuenta, a partir de su constitucionalización, además las facultades de los órganos que la conforman son mucho más amplias y concretas, se aumentó el número de Visitadores, asimismo puede contar ahora con el personal que requiera para el debido cumplimiento de sus funciones, observa todo un título respecto al procedimiento que se lleva ante el organismo, por citar algunas de los cambios que se contemplan en ésta ley, debido a que es otra manera mucho más tangible de protección y defensa a los derechos fundamentales de las personas.

(44) López Chavarría José "Evolución Normativa de la CNDH" Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 1992. pág.14.

Sin embargo, sería deshonesto no advertir que el tiempo en que estuvo operando la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como órgano desconcentrado, cumplió con algunas de sus expectativas, a pesar de lo ambiguo del Decreto que le dió origen, pues los resultados que obtuvo fueron significativos, según se puede constatar en los informes presentados, al titular del Poder Ejecutivo, mismos que incidieron favorablemente; para que el compromiso que sostuvo el Gobierno Federal, desde la creación del órgano, se reforzará, y el 1° de noviembre de 1991, en su Tercer Informe de Gobierno, el Licenciado Carlos Salinas de Gortari, sometiera a consideración del Honorable Congreso de la Unión; elevar a rango constitucional la protección que brinda la Comisión, pues, con esta medida se aseguraría, que la lucha contra la impunidad sería permanente, que las libertades y garantías consagradas en nuestra Constitución Política, tendrían que ser respetadas, que la violación a éstas sería firmemente sancionada conforme a Derecho, y que además el propósito de protección y defensa a los Derechos Humanos, no sólo estaría presente en el sexenio del Presidente Salinas de Gortari, sino que sería una preocupación constante del Gobierno.

Pero volviendo un poco a lo que observamos en torno al trabajo realizado por la Comisión, como órgano desconcentrado; quisiera comentar también, que antes del establecimiento de ésta institución; en México había poca experiencia por lo que respecta a organismos de esta naturaleza, es decir, organismos cuyo objetivo principal fuera la protección y defensa de los derechos humanos.

Y aunque si bien es cierto, que existieron algunos, éstos sólo se consideraron a nivel local, razón por lo que posiblemente no adquirieron la fuerza suficiente para llegar a establecerse a nivel federal, de tal forma que con la instauración de esta se generaron diversos comentarios, debido a que prevalecía cierto grado de ignorancia en casi todos los niveles de la población, puesto que se desconocía la naturaleza y funcionamiento de este tipo de organismos.

Sin lugar a duda, hubo que esperar a ver como funcionaba en realidad la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación, adscripción que seguramente le fue otorgada, debido al grado de incertidumbre en los resultados que en su actuar pudiera producir, o si se prefiere se abrió un periodo de prueba a fin de evaluar



las experiencias y resultados que dicho organismo obtuviera",<sup>45</sup> quizá por esa razón no se le dieron los atributos de personalidad jurídica ni patrimonio propios y su campo de acción fue limitado como ya lo señalamos.

Pero de cualquier forma, el primer paso se había dado, buscando que cualquier actuación de la autoridad se ajustara a Derecho, respetando siempre la dignidad de la persona.

De este modo, y en base a la experiencia obtenida, se hicieron las modificaciones y ajustes necesarios para que la institución tenga en la actualidad plena autonomía técnica, operativa y financiera que le permitan desempeñarse eficazmente.

Asimismo el que actualmente no pertenezca adscrita a ninguna Secretaría de Estado, situación que para muchos ciudadanos suponía que difícilmente actuaba con autonomía e imparcialidad, ha provocado que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, haya adquirido una mayor confianza entre la sociedad, debido a que ahora ésta cuenta con características muy similares a la figura sueca del Ombudsman, y ¿cómo no habría de tenerlas? sí, fue precisamente dicha figura la que sirvió de modelo para su creación. Dentro de las características que hacen a la Comisión Nacional un Ombudsman están: la facultad para recibir quejas por presuntas violaciones a derechos humanos, la facultad de investigar los hechos, solicitando toda clase de documentación e información relacionada con el caso, el acceso directo del quejoso al organismo, la informalidad y antiburocratismo de su actuación, el ser un organismo apolítico e imparcial, la independencia de otros órganos del Gobierno Federal, el brindar un servicio gratuito, así como elaborar informes periódicos y públicos, con el objeto de hacer del conocimiento de la sociedad en general, el desempeño de sus funciones. Por lo que hace a las diferencias con la figura escandinava, podemos señalar lo relativo a la forma en que es designado el Presidente de la Comisión, la cual es realizada por el Titular del Poder Ejecutivo con la aprobación del Honorable Congreso de la Unión, el Ombudsman mexicano puede representar al gobierno ante organismos internacionales gubernamentales o no gubernamentales de derechos humanos, situación que generalmente no es

(45) Ibidem pág.14.

común en otros Estados, además posee facultades de prevención de violaciones educativas y culturales respecto de los derechos humanos entre otras.

Para terminar considero, que este objetivo se puede complementar, haciendo una revisión a los preceptos constitucionales que determinan los derechos fundamentales de los individuos, pues con ello se pretende establecer que la Constitución Política que nos rige y que data de 1917, contiene un Título completo con veintinueve artículos que dividen esos derechos, en Garantías Individuales, Sociales, Políticas y Jurisdiccionales.

La importancia de lo anterior obedece a que vamos a proseguir con el estudio de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y consideramos que no se puede tratar ésta, sin que precisemos o consideremos aquellas disposiciones jurídicas que son inherentes a esta Ley.

Sin embargo no profundizaremos en su estudio, debido a que éste es verdaderamente extenso, y bien podría ser objeto de otro trabajo de investigación, simplemente deseamos dar una ilustración que nos ayude a conocer la parte fundamental de cada precepto.

#### Artículo 1º Garantía de Igualdad

Señala la igualdad entre todos los individuos, así como que toda persona por el simple hecho de serlo posee derechos que deben ser reconocidos, respetados y protegidos.

Este artículo observa que los derechos fundamentales que contempla, pertenecen a todas y cada uno de los individuos, sin distinción de nacionalidad, sexo edad, raza o creencia.

#### Artículo 2º Prohibición de la Esclavitud

Vale la pena señalar que aquí, se plasma el ideal de libertad, que José María Morelos y Pavón expresa en su documento titulado "Sentimientos de la Nación" que data de 1814, en el que propone la abolición de la esclavitud. Esta prohibición no sólo se limita para nuestros compatriotas sino también protege a los extranjeros que lleguen a territorio mexicano y que tengan esa condición.

### Artículo 3° Garantía de Educación

La educación es contemplada para la Constitución Política, como un proceso tendiente a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano. Se pretende que la educación integral cumpla con una función social.

Las características propias de la educación en México deben ser apartadas de cualquier doctrina religiosa lo que denominamos laica, democrática refiriéndose con esto a un mejor nivel económico, social y cultural para los mexicanos, nacional aludiendo a la defensa de los intereses de la patria, a través de la comprensión de nuestros problemas, social pues la lucha por el respeto a la dignidad del individuo como persona y por la integridad de la familia es un principio de fraternidad e igualdad de derechos de los hombres, gratuita sólo cuando la educación sea impartida por el Estado, obligatoria es en nuestro país la Primaria y la Secundaria.

### Artículo 4° Garantía de Integración de los Pueblos Indígenas

Garantía de Igualdad entre el Hombre y la Mujer.

Garantía de Paternidad Responsable

Garantía de Salud

Garantía de Vivienda

Garantía del Menor

Posiblemente por el número de derechos que se observan en este Artículo en beneficio de varios sujetos, destaca realmente. La intención por la protección de los pueblos indígenas que conforman nuestro país, es decir el Estado tiene la obligación de dictar las medidas tendientes a proteger y promover el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, etc., así como el efectivo acceso a la justicia de los indígenas.

La incorporación de la mujer a los procesos políticos, económicos y sociales de la nación, originaron la igualdad jurídica entre el hombre y la mujer.

Si bien es cierto que en nuestro país se respeta la decisión de los individuos para procrear el número de hijos que deseen ya que ello es parte de su libertad, se advierte que cada persona deberá

responsabilizarse por proporcionar a cada uno de los hijos, la unidad familiar, el apoyo, atención y comprensión, compañía así como educación, el objeto de que puedan llegar a ser ciudadanos libres y dignos.

El Estado se encargará de elaborar las políticas que coadyuven o posibiliten a que todo individuo posea una vivienda digna.

En materia de salud habría que mencionar que toda persona tiene el derecho a la salud tanto en el aspecto físico como en el mental; por tal razón el Estado tiene la obligación de implementar un Sistema Nacional de Salud.

#### Artículo 5° Libertad de Trabajo

Todo individuo tiene derecho a los beneficios que proporciona el trabajo, por lo que podrá elegir libremente la actividad que mejor le parezca, o en su defecto ocuparse en desarrollar cualquier labor en lo que se encuentre capacitado. Pero ante todo se tomará en cuenta que dicha actividad tendrá que ser lícita, es decir permitida por la Ley para poderla llevar a cabo. Los beneficios que proporciona el trabajo sólo pertenecen al trabajador y por ningún motivo se podrá privar de estos, con excepción de que exista una resolución judicial.

Las condiciones y la regulación en general relativas al trabajo, están contempladas por el Artículo 123 de la Constitución, así como en sus leyes reglamentarias.

#### Artículo 6° Libertad de Expresión

Cualquier ciudadano posee el derecho de expresar libremente sus ideas, sin embargo tiene la limitación de que al ejercer su derecho no se afecte a otra persona, a la moral, ni la paz pública. El Estado tiene la obligación de garantizar nuestro derecho para conocer todo lo relativo a los diversos acontecimientos que suceden en el país, por conducto de los distintos medios de comunicación.

#### Artículo 7° Libertad de Imprenta

Todos los ciudadanos tendrán el derecho de publicar y difundir sus ideas, sirviéndose de los instrumentos idóneos para la palabra escrita como son revistas, libros periódicos, etc.; así como el anterior Artículo para poder gozar de este derecho debemos respetar la moral, la vida privada de las personas y la paz pública.

#### Artículo 8° Derecho de Petición

Las personas en nuestro país tienen la facultad de solicitar de forma escrita, respetuosa y pacífica, la intervención del Estado, a través de las diversas dependencias que conforman la administración pública, generándose una obligación para la autoridad, puesto que deberá dar una respuesta por escrito a dicha petición, resolviéndose en cada caso. Por lo que se refiere a materia política es derecho exclusivo de los individuos de nacionalidad mexicana ejercer este derecho.

#### Artículo 9° Libertad de Reunión y Asociación

Todo individuo tiene el derecho para reunirse y asociarse, cuando así lo quieran, siempre y cuando lo hagan de manera pacífica y el objeto para lo que hayan de reunirse o asociarse este permitido por la Ley.

Se considera que la unión permanente de varios sujetos quienes tienen un objeto en común se asocian. El reunirse se concibe cuando se juntan varias personas por un momento y por un motivo específico.

#### Artículo 10° Libertad de Posesión y Portación de Armas

Cualquier ciudadano mediante autorización de la autoridad competente podrá poseer armas en su domicilio para su seguridad y legítima defensa, siempre que éstas no estén prohibidas por la Ley o bien sean reservadas para uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional.

#### Artículo 11° Libertad de Tránsito

Los individuos podrán entrar, salir, establecer lugar de residencia y viajar libremente en territorio

mexicano, con excepción de aquellos que hallan cometido un delito o tengan responsabilidad civil o que la autoridad judicial considere que la persona no puede abandonar el lugar.

Las autoridades administrativas pueden conforme a las leyes de emigración, inmigración y salubridad dictar resoluciones que limiten este derecho.

#### Artículo 12° Garantía de Igualdad

En México se establece la prohibición de conceder u otorgar a ninguna persona títulos de nobleza.

De tal forma que no puede existir diferencia alguna en razón de una preconcedida escala social.

#### Artículo 13° La Igualdad Ante la Ley

Los individuos que cometan un delito deberán ser juzgados por las leyes ya establecidas. Por lo tanto nadie puede ser juzgado por las leyes privativas ni por tribunales especiales, las leyes que lo juzguen deben ser de observancia general. Ante la ley todos los individuos son iguales por lo que no existen privilegios o calidad especial de una persona. Sólo el ejército contará con un tribunal que juzgará los delitos y las faltas contra la disciplina militar no pudiendo extender su jurisdicción.

#### Artículo 14° a) Garantía de Irretroactividad de la Ley

##### b) Garantía de Audiencia

##### c) Garantía de Exacta Aplicación de la Ley en Materia Penal

##### d) Garantía de Legalidad en el Juicio Civil

a) Con esta garantía la persona tiene la seguridad de que no podrá aplicarse una nueva Ley a situaciones o hechos pasados, perjudicando a una o varias personas cuando dicha Ley entre en vigor. Sólo debe aplicarse cuando origine un beneficio a quien se aplique.

b) Con la garantía de audiencia se establece que a ninguna persona se privará de la vida, de la libertad, de sus propiedades, posesiones o derechos, si no ha existido un juicio previo ante los tribunales cumpliéndose con los procedimientos esenciales y sujetándose a las leyes vigentes.

c) No podrá haber analogía en la aplicación de la Ley en materia penal, de tal modo que la conducta de un individuo para que pueda llegar a considerarse un delito deberá encuadrarse a lo previsto en la Ley, la que contemplará la pena que corresponde a dicha conducta .

d) Las resoluciones en los juicios de materia civil están sujetos a la letra misma de la Ley, o en su defecto a la interpretación jurídica que se haga de esta, así como a los principios generales de derecho.

#### Artículo 15° Garantía del Exacto Cumplimiento de los Derechos Fundamentales

Los Convenios o Tratados Internacionales que celebre nuestro país, se sujetarán al respeto protección y defensa de los derechos libertades que consagra esta Constitución.

#### Artículo 16° Garantía de Legalidad

Al referirnos a la legalidad podemos señalar lo siguiente: Que ningún individuo puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones si no existe orden de la autoridad judicial que fundamente y motive dicha acción. Tratándose de una inspección domiciliaria, se sigue el mismo mecanismo, puesto que la autoridad deberá elaborar por escrito una orden de cateo señalando que es lo que se busca en el lugar.

En los casos que exista una denuncia, acusación o aquella en contra de una persona que halla cometido un delito, y que éste se castigue con pena de prisión la autoridad judicial es la que emitirá las órdenes de aprehensión o de detención. Y sólo en los casos, de que una persona sea sorprendida en el momento mismo de la comisión del delito, podrá ser aprehendida por cualquier individuo, asimismo cuando se trate de casos urgentes y no exista autoridad judicial, la autoridad administrativa debe ordenar la detención, remitiendo al individuo lo más pronto posible a disposición de un juez.

En este mismo precepto se establece la prohibición de inspeccionar la correspondencia de los particulares por la autoridad.

#### Artículo 17° Derecho a la Protección de la Justicia

Toda persona que cometa un ilícito, deberá ser puesto a disposición de la autoridades competentes para que en los términos de la Ley de forma imparcial, pronta y gratuita se imparta justicia; y por ningún motivo la parte agraviada podrá hacerse justicia por sí misma. Asimismo se prohíbe el encarcelamiento por deudas de carácter civil.

#### Artículo 18° Garantía de la Dignidad Humana en Prisión

La dignidad de la persona siempre debe ser respetada, aún cuando sea sometida a prisión preventiva con motivo de la comisión de un delito que amerite la pena de prisión, la Constitución contemplará disposiciones para que se lleve a cabo una separación de reos; por tal razón deberá haber prisión para procesados; para sentenciados, así como exclusivamente para varones, mujeres y menores de edad.

Según nuestra constitución el objetivo de la pena de prisión es la readaptación social del delincuente mediante el trabajo, la capacitación y la educación.

#### Artículo 19° Garantía de Seguridad Jurídica

Más que nada con este precepto se trata de establecer que nadie puede ser privado de su libertad por más de setenta y dos horas, si no se justifica, esta privación con un auto de formal prisión.

En otras palabras, a través de un documento que se integra con los datos que averiguó previamente el Ministerio Público, y que a su vez el juez ha valorado, considerando que existen elementos en los que se asume la probable responsabilidad del individuo en la comisión del delito que se le imputa. Una vez elaborado el auto de formal prisión, sólo podrá juzgarse a la persona por el delito que en este se menciona, y bajo ninguna circunstancia podrá juzgarse por otro, sin embargo cuando el individuo ha cometido otros delitos, se debe hacer una acusación por separado, la cual se acumulará al proceso ya existente.

Queda prohibido a la autoridad que con motivo de sus funciones ejerza maltrato a una persona,



tanto en el momento de la detención como en la prisión misma.

#### Artículo 20° Garantías del Procesado

Este Artículo contempla todas y cada una de los derechos que tiene el individuo cuando se encuentra sujeto a un proceso penal. Estipulándose los criterios que debe seguir la autoridad para fijar el monto de una fianza en caso de que la pena de prisión no rebase los 5 años.

Queda prohibido incomunicar a cualquier persona que sea detenida. Después de la consignación del presunto responsable en un lapso de cuarenta y ocho horas debe llevarse a cabo una audiencia pública que consistirá en hacer saber al indiciado quien, y de que se acusa; con el objeto de que pueda rendir se declaración preparatoria. El acusado tiene derecho a contar con un defensor desde el momento de su aprehensión, así como ofrecer todas las pruebas que considere coadyuven a demostrar su inocencia.

#### Artículo 21° Garantía de Seguridad Jurídica

Las atribuciones y competencia de los miembros del poder judicial están establecidos en este precepto, que contempla:

- Que sólo los jueces, ministros y magistrados podrán imponer penas.
- El Ministerio Público se auxillará de la Policía Judicial para la investigación de los delitos.
- La Autoridad Administrativa unicamente está facultada para imponer multas y arrestos que no rebasaran las treinta y seis horas.

#### Artículo 22° Prohibición de Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes

Las penas que se apliquen a un sujeto que cometa un delito, serán exclusivamente las que esten establecidas por la Ley, de tal modo que en nuestro país quedan prohibidas todas aquellas penas que atentan contra la dignidad y la integridad de una persona, como pudieran ser la mutilación, infamia, palos, tortura, marcas en el cuerpo. Y aunque la confiscación de bienes y las multas excesivas no lesionan físicamente a una persona si lo dañan en su patrimonio, por lo que éstas deberán tener susicento en el derecho para que no sean arbitrarias.

**Artículo 23° Garantía de Seguridad Jurídica**

Las personas que estén bajo proceso judicial no podrán recurrir a más de tres instancias, siendo el amparo el último juicio al que pueda recurrirse en el cual se dictará la sentencia definitiva del caso. Toda persona que incurrió en una conducta delictuosa, tiene la garantía de que no volverá a ser juzgada por el mismo delito.

**Artículo 24° Garantía de Libertad de Culto**

Los individuos de nuestro país, pueden pertenecer y profesar la religión que mejor les parezca, sin que sean perseguidos o molestados por este hecho.

**Artículo 25° La Rectoría Económica del Estado**

Esta garantía se refiere al compromiso que tiene el Estado de regular y fomentar las actividades tendientes al desarrollo y crecimiento económico, social y cultural, de la población, mediante la debida distribución de la riqueza, puesto que esto conlleva a un equilibrio social.

**Artículo 26° Planeación Democrática**

El Estado es el encargado de elaborar una planeación democrática del desarrollo Nacional, con el objeto de lograr una independencia, democratización política social y cultural, a través del crecimiento económico. Las aspiraciones y demandas de la sociedad se incorporan a dicha planeación, aunque se deberán tomar en cuenta los programas de la Administración Pública Federal, previa intervención del Congreso de la Unión.

**Artículo 27° Garantía de Propiedad Originaria Pública, Privada, Comunal y Ejidal**

A el Estado le corresponde la propiedad originaria de la tierra y aguas de la Nación. Sin embargo puede transmitirla a los particulares. Puede otorgar el dominio directo de los recursos naturales para su explotación.

El Estado tiene el derecho de imponer las modalidades a la propiedad privada y el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales. Establece este precepto cuales son los nucleos de

población que tienen derecho a que se les dote, de tierras y aguas, cuando no las tengan; o bien cuando las posean estas o no sean suficientes para satisfacer sus necesidades.

Queda prohibido por la Constitución la existencia de latifundios.

El Estado puede expropiar por causas de utilidad pública mediante una indemnización a los particulares.

#### Artículo 28° Rectoría Económica del Estado

Con el objeto de una debida distribución de la riqueza se prohíben los monopolios en nuestro país que no son más que el acaparamiento de una actividad económica en poder de uno o varios sujetos. Aunque existen ciertas actividades que por su naturaleza son propias del Estado, no pueden considerarse como monopolios.

Por otra parte tendrá el Estado la facultad de concesionar los servicios públicos o la utilización de bienes del dominio público.

Asimismo establecerá leyes que determinarán los precios máximos a los productos básicos con el objeto de proteger a los consumidores.

#### Artículo 29° Suspensión de Garantías

Este Artículo contempla bajo que circunstancias puede decretar el Ejecutivo Federal, junto con los Secretarios de Estado y Jefe del Departamento del Distrito Federal, así como con la aprobación del Congreso de la Unión, la suspensión de las garantías individuales cuya observancia es permanente.

De tal forma que es obligación del Estado cumplir y vigilar que nuestros Derechos Fundamentales se respeten.

#### 4.1 Cuadro Comparativo de los Avances entre el Anterior Decreto y la Ley

DECRETO	LEY
<b>NATURALEZA JURIDICA</b>	
<p>Organo desconcentrado sin personalidad jurídica ni patrimonio propios.</p> <p>Dependencia administrativa y Financiera de la Secretaría de Gobernación.</p> <p>Se incluía en el presupuesto global que elaboraba la Oficialía Mayor de dicha Secretaría.</p>	<p>Organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonios propios, teniendo como consecuencia pleno autonomía-técnica, operativa y financiera.</p> <p>Su presupuesto es elaborado por la misma institución prestándolo directamente a la SHCP.</p>

<b>ALCANCE</b>	
<p>Su objeto principal era el proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los Derechos Humanos.</p> <p>Contaba tan sólo con 6 atribuciones.</p>	<p>Su objeto es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos en el orden jurídico mexicano, cuenta con 14 atribuciones que amplían su campo de acción.</p>

<b>INTEGRACION</b>	
<p>La Comisión sólo contaba con un Presidente, un Consejo, un Secretariado Ejecutivo, un Visitador, y los recursos humanos de la antes Dirección General de Recursos Humanos adscrita a la Secretaría de Gobernación.</p>	<p>La Comisión cuenta con un Consejo, un Presidente, un Secretario Ejecutivo, hasta 5 Visitadores Generales y Visitadores Adjuntos, así como personal profesional técnico y administrativo necesario para el desempeño de sus funciones.</p>

**PRINCIPALES NOMBRAMIENTOS**

Era facultad exclusiva del Presidente de la República nombrar al Consejo y al Presidente de la Comisión.

El nombramiento del Consejo y del Presidente de la Comisión deberá contar con la concurrencia tanto del Ejecutivo Federal y del Senado de la República.

**PROCEDIMIENTO**

No observa un precepto específico en relación al procedimiento que se llevaría una vez presentada la queja.

En este ámbito la Ley es completamente clara pues contiene un título entero en relación al procedimiento.

**OBLIGACIONES Y****RESPONSABILIDADES**

La facultad de solicitar información a cualquier autoridad sólo era propia del Presidente de la Comisión.

Las obligaciones y responsabilidades tanto de las autoridades y servidores públicos con la Comisión se establecen en el Título IV de la presente Ley, estipulando las sanciones de las que se haga merecedora la autoridad o servidor público.

**4.2 Competencia**

El campo de acción de la Comisión Nacional de Derechos Humanos queda perfectamente delimitado en el Artículo 102 apartado B de nuestra Constitución Política, el cual estipula que:

"El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerá organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza

administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas, autónomas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

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

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

Debemos señalar que la función jurídica que tiene un artículo constitucional de este tipo, es la de delimitar el contenido de la Ley secundaría o reglamentaria del precepto constitucional. Y lo hace de dos maneras:

- a) Positivamente establece la competencia del organismo.
- b) Negativamente se refiere a la incompetencia del mismo.

Al hablar de la Competencia de la Comisión, es dejar claro que únicamente podrá intervenir cuando existan:

- Violaciones Administrativas.
- Vicios en los Procedimientos.
- Delitos que lesionen a una persona o a un grupo.

La responsabilidad de estos actos deberán de ser imputables a una autoridad o servidor público o bien a otros agentes sociales, cuya impunidad consista en la anuencia o tolerancia de alguna autoridad o servidor público. De tal forma que no existe violación a los derechos humanos si es que no participa en ella una autoridad o un servidor público, ya sea de forma directa o indirecta o por su negligencia; en otras palabras no existe violación a los derechos fundamentales entre particulares, pues entre ellos se contempla o se constituye un delito.

El Artículo 2º de la Ley, establece las funciones esenciales de la Comisión que son "la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano"; la ley también es clara al referirse a su validez espacial y material ya que, por lo que respecta a la primera ésta cubre a todos los ciudadanos mexicanos y a los extranjeros que se encuentren en el país, por cualquier circunstancia, por lo que se descarta algún requisito (como residencia, modalidad migratoria o formas de tránsito) y por lo que hace al ámbito material o contenido de la Ley tenemos el doble sentido de competencia positiva y negativa para recibir la protección que brinda esta institución.

-Protección y observancia: Esto se lleva a cabo al recibir quejas, investigar las violaciones, conocer de las inconformidades y cuando formula sus recomendaciones, lo que se traduce en el procedimiento de la queja.

-Promoción: Esta facultad se cumple cuando la Comisión hace determinadas propuestas para cambios y modificaciones jurídicas y administrativas a las diversas autoridades del país. (Art.6to fracción VIII)

-Estudio y Divulgación: Debe este organismo promover el estudio, enseñanza y divulgación de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e internacional (fracción XI del mismo Artículo).

Es importante destacar que la Ley es lo bastante concreta, ya que cada una de las funciones de la Comisión encuentra en las diferentes atribuciones su medio de realización.

La Comisión es incompetente para reconocer 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".<sup>46</sup>

(46) Artículo 7o de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Es quizá la incompetencia de la Comisión el punto que más discusión ofrece, puesto que la separación de los asuntos de naturaleza laboral, electoral y jurisdiccional para muchos deberían de contemplarse en la competencia de la institución.

En los debates llevados a cabo en la Cámara de Diputados se manifiesta por parte de los legisladores de los distintos partidos que si realmente se desea constituir un avance para nuestra democracia, no se deben excluir de la competencia de este organismo protector de los derechos humanos, las garantías sociales consagradas en la Constitución, ni los asuntos electorales, así también por lo que respecta a los asuntos jurisdiccionales ya que dada la naturaleza de las recomendaciones que emite la Comisión, en nada afectaría el principio de la división de poderes.

A mi juicio los argumentos que señala el Dr Carpizo en relación a la incompetencia de este organismo es lo bastante amplia, para comprender por que no debe conocer la Comisión los asuntos mencionados, muestra de ello es que nos explica primeramente: " En los conflictos laborales no interviene autoridad o servidor público, luego no existe violación a los Derechos Humanos.-- No es posible substituir a la Junta Federal y a las Locales de Conciliación y Arbitraje ni a los Tribunales Colegiados de Circuito.--No es posible intervenir en asuntos jurisdiccionales de fondo".<sup>47</sup> Sin embargo sí será competente en esta clase de asuntos cuando intervenga alguna autoridad administrativa con carácter de Patrón y supuestamente se hayan violado Derechos Humanos.

En relación a los asuntos en materia electoral, se tendría que mencionar que por lo general a casi ningún Ombudsman se le faculta para conocer de esta clase de asuntos pues se piensa que perdería su carácter apolítico y apartidista, sin duda se contempló la experiencia de otros países en este aspecto pues " las pasiones políticas pueden envolver en tal forma al Ombudsman que lo debiliten para cumplir las funciones por los que primordialmente fue creado: proteger y defender la vida de las personas, su integridad, libertad, dignidad y seguridad jurídica".<sup>48</sup> Aunque sería distinto, el que

(47) Carpizo Jorge ¿Que es la CNDH? Ed.CNDH, 1991 pág.23-25.

(48) Ibidem pág.23



con motivo de la celebración de comicios electorales, se violaren las garantías individuales consagradas en nuestra Carta Magna, como pudieran ser el derecho a votar, derecho a la libertad de expresión y que los responsables de estas violaciones fuesen servidores públicos, la comisión podría actuar.

Quizá al hacer de la competencia de esta Institución los asuntos jurisdiccionales se habría caído en una incongruencia jurídico constitucional debido a que el Congreso de la Unión tiene que considerar lo ya existente es decir no puede insertar un precepto desconociendo otro que este vigente pues se corre el riesgo de caer en contradicciones, superposiciones o repeticiones jurídicas. Estaríamos frente a un superpoder de la Comisión si esta conociera de asuntos jurisdiccionales de fondo puesto que estaría por encima del poder Legislativo y Judicial, esto más que nada ocasionaría una gran confusión entre los ciudadanos, ya que no sabrían a que órgano recurrir y en todo caso que resolución tendría un valor definitivo.

Además que cuantas instancias habría en el sistema jurídico, y por si fuera poco donde quedaría la competencia y experiencia de los órganos jurisdiccionales que tienen años de existir. Pero ante todo debe de quedar asentado que la Comisión no es un tribunal, sino un organismo administrativo.

#### **4.3 Los Organos Que Componen la Comisión**

Este ordenamiento jurídico además de establecer las atribuciones que deberá realizar este organismo precisa también quien tendrá la facultad de ejercer la función jurídica, en otras palabras que requisitos deberá cubrir el personal que conforme la institución.

Los órganos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos son los siguientes:- según el Artículo

- 5° de la Ley- -El Consejo y su Secretario Técnico
- Un Presidente
  - Un Secretario Ejecutivo
  - Los Visitadores Generales (Visitadores Adjuntos)

El personal profesional técnico y administrativo, para algunos de éstos las funciones que ejercen son exclusivas y otras son de manera concurrente.

a) El Consejo: Para poder ser miembro de el Consejo de la Comisión la Ley contempla dos requisitos para su designación.

- 1- Ser mexicano en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos,
- 2- Siete de ellos no deberán ocupar un cargo o comisión públicos.

Es el único órgano colegiado en la Comisión, y estará integrado por diez miembros de reconocido prestigio y serán designados por el titular del Ejecutivo Federal y el Senado o Comisión Permanente del Congreso (Art.18) la exposición de motivos de la iniciativa de ley explica como deberá quedar integrado el Consejo mencionado que "se conformará honoríficamente por personas de notorio prestigio intelectual y moral, pertenecientes a diversas corrientes de opinión y pensamiento social" lo que permite que exista pluralidad en este órgano.

Las funciones del Consejo son:

- I Establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional.
- II Aprobar el Reglamento Interno de la Comisión Nacional.
- III Aprobar las Normas de carácter interno relacionado con la Comisión Nacional
- IV Opinar sobre el proyecto de informe anual que el Presidente de la Comisión Nacional presente al Congreso de la Unión y al titular del Poder Ejecutivo Federal
- V Solicitar al Presidente de la Comisión Nacional Información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite o haya resuelto la Comisión Nacional.
- VI Conocer el Informe del Presidente de la Comisión Nacional respecto al ejercicio presupuestal.

Como se aprecia del examen de este Artículo, tres de estas facultades hacen al consejo del órgano supremo de la Comisión puesto que le permiten definir los lineamientos generales del actuar de esta institución, aprueba su Reglamento Interno además que dicta las normas internas de la Institución (fracciones I.II.III).

La Secretaría Técnica, auxiliará al Consejo en el desempeño de sus funciones, el Secretario Técnico será designado por el propio Consejo a propuesta del Presidente de la Comisión.

Las funciones que desarrolla el Secretario Técnico, tienen un doble carácter; ya que es en principio Secretario del Consejo, con las atribuciones propias a las de un secretario de un cuerpo colegiado como lo contemplan las fracciones I,II,III,IV del Artículo 57 del Reglamento Interno de la Comisión:

- Proponer el proyecto de acta de las sesiones ordinarias y extraordinarias que el Consejo celebre.
- Remitir oportunamente a los consejeros los citatorios, órdenes del día y material indispensable para realizar las sesiones ordinarias y extraordinarias.
- Brindar a los consejeros el apoyo necesario para el mejor cumplimiento de sus responsabilidades.
- Organizar el material y supervisar la elaboración de la Gaceta de la Comisión Nacional.

Por lo que respecta a las demás facultades que otorga el citado Artículo, conducen de manera inequívoca a afirmar que como un órgano auxiliar del Consejo cumple funciones extraordinarias, contenidas en las fracciones siguientes:

VII Diseñar y Ejecutar los programas de capacitación en materia de Derechos Humanos.

VIII Promover y fortalecer las relaciones con las organizaciones no gubernamentales por Derechos Humanos en el país.

IX Promover el Estudio y Enseñanza de los Derechos Humanos dentro del Sistema Educativo Nacional.

Las demás que al efecto establezcan el Presidente o el Consejo de la Comisión Nacional.

#### 4.4 El Presidente de la Comisión

El titular de este cargo deberá ser, según lo establece el Artículo 9º de la propia Ley-

- Ciudadano Mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles

- No tener menos de treinta y cinco años de edad, el día de su nombramiento

- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito internacional que amerite pena

corporal de más de un año de prisión". En resumen tendrá que gozar de buena reputación y sólo podrá permanecer en su cargo 4 años y ser reelecto por un periodo adicional.

El nombramiento del Presidente de la Comisión fue uno de los puntos más debatidos de la iniciativa de Ley, puesto que se dividieron las posiciones de los legisladores en relación a quien debería nombrar al Presidente de esta institución, originándose tres posiciones: a) La designación debería de ser hecha por el presidente de la República con la aprobación del Senado, b) Por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Diputados; y c) Por mayoría calificada de dos terceras partes de la Cámara de Diputados. Finalmente se optó por la primera posición, que fue aprobada por unanimidad en el Senado y en la Cámara de Diputados por 297 votos a favor y 88 en contra.

Los aspectos que se analizaron para aprobar la disposición fueron sin duda la práctica y experiencia internacional de la figura del Ombudsman, pues en los distintos países que esta figura se ha involucrado las formas de designación varían según el contexto jurídico de cada Estado; por ejemplo a) Órgano Legislativo -Parlamento (Suecia) b) Decisión Colegiada -Legislativa -Ejecutivo (Canadá) c) sólo Ejecutivo (Inglaterra), sin embargo la fórmula del nombramiento no vendría a restar efectividad al Ombudsman, ya que el hecho de que sea designado por el Ejecutivo solamente, por el Legislativo, o bien por ambas, la autonomía de este organismo se garantiza por ciertos mecanismos como son autonomía orgánica, técnica, política y financiera.

Debemos hacer mención que conforme al sistema de distribución de competencias exclusivos que para las dos Cámaras del Congreso establece nuestra Constitución según el Art. 76 fracción II, la ratificación de los nombramientos de altos servidores públicos hechos por el titular del Ejecutivo Federal corresponde al Senado; como se observa en el contenido de dicho Artículo.

"Son facultades exclusivas del Senado: Ratificar los nombramientos ... de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda".

De las Facultades del Presidente.

Resulta importante hacer un análisis de las atribuciones que otorga la Ley al Presidente de la Comisión debido a que es innegable que este organismo tiene como fuente de inspiración a la figura escandinava y esto se denota en el contenido del Artículo 15 que consagra las facultades del mismo, dentro de las que destacan como típicas de un Ombudsman, las siguientes por orden de importancia:

VII Aprobar y emitir recomendaciones públicas autónomas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores,

V Enviar un informe anual al Congreso de la Unión y al titular del Poder Ejecutivo Federal sobre las actividades de la Comisión,

VIII Formular las propuestas generales conducentes a una mejor protección de los Derechos Humanos en el país, celebrar acuerdos base de coordinación y convenios con autoridades, organizaciones e instituciones de o para la defensa de los Derechos Humanos es lo que infiere la fracción VI. El citado Artículo contempla nueve fracciones de las cuales las cuatro primeras y la última se pueden catalogar como facultades jurídico administrativas.

#### **4.5 La Secretaría Ejecutiva**

La designación de este órgano se hace mediante el Presidente de la Comisión, y deberá reunir los siguientes requisitos como son: ser mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, gozar de buena reputación y tener más de treinta años. (Art.22). Este órgano formulará propuestas al consejo sobre los lineamientos o políticos generales a seguir en las relaciones que mantenga la Comisión con diversos organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales o internacionales, públicos, privados o sociales de Derechos Humanos. Así también realizará estudios sobre tratados y convenios en la materia, elaborará anteproyectos de iniciativas de leyes y reglamentos, además de participar en la conformación de los informes anuales que rinde la Comisión al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal y por último procurará el acervo documental de la Comisión.

El examen de las atribuciones del Secretario Ejecutivo nos conduce a señalar que es un órgano de estudio y análisis al Servicio del Presidente.

#### **4.6 Los Visitadores Generales**

La característica esencial que deben tener los visitadores generales de la Comisión, es la de ser Licenciado en Derecho y haber estado mínimo tres años en el ejercicio profesional, lo cual es completamente lógico debido al carácter de sus funciones, sin dejar de contar con los mismos requisitos que se exigen para el nombramiento del Presidente y el Secretario Ejecutivo. Las funciones que desarrollan básicamente son las de recibir e investigar las quejas e inconformidades que se presenten a la Comisión; sin embargo podrán rechazarlas previo estudio que se haga de éstas; este órgano desempeña una labor totalmente técnico-jurídica; Entre otras de sus facultades están las de preparar los proyectos de resolución y cuando sea posible procurar una conciliación.

La Ley determina que los Visitadores generales estarán al frente de las investigaciones de las quejas o inconformidades y los Visitadores Adjuntos se encargarán de la operatividad de las mismas.

Los visitadores adjuntos serán designados por el Presidente de la Comisión a propuesta de los Visitadores Generales, y serán auxiliares directos del Visitador General. Un aspecto que resulta de gran trascendencia es el contenido del Art. 16 al señalar que tanto los Visitadores Generales como los Adjuntos, en virtud del desempeño de sus funciones tendrán fe pública con el objeto de certificar la veracidad de los hechos que conozcan; Esto muestra que los órganos y la vida interna de la institución se manejan con autonomía.

#### **4.7 Procedimiento**

Se debe hacer incapié en el avance que se logró respecto del Decreto anterior, ya que el procedimiento ante la Comisión queda completamente establecida en el Título III de la Ley, el cual consta de cuatro títulos. Antes de dar inicio a presentar el mecanismo de el procedimiento, mencionaremos que al hablar de procedimiento en el ámbito del Ombudsman nos referimos a las acciones que emprende éste con motivo de la presentación de una queja o su actuación de oficio y que tienen por objeto iniciar una investigación, al cabo de la cual emitirá su opinión. Es menester del Derecho establecer mecanismos explícitos para que las normas tengan su ámbito de aplicación y efectividad, de tal forma, que el que la Nueva Ley de la Comisión de Derechos humanos consagre un capítulo procedimental hace que "Los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico

mexicano" (apartado B del Artículo 102 Constitucional) no queden como pronunciamientos políticos o buenos deseos sociales, sino que se conviertan en Recomendaciones o en Documentos de no responsabilidad de la Comisión Nacional. El procedimiento se inicia de dos formas, la primera podrá ser a petición de parte mediante la presentación de una queja y la segunda será de oficio, en ambos casos se procederá, con los lineamientos generales que se contemplan en el Título III de la Ley.

#### **Principios Generales del Procedimiento.**

Estamos frente a un organismo que por su propia naturaleza es antiburocrático y gratuito, así que el procedimiento que se inicia ante éste reúne los requisitos de brevedad y sencillez, inmediatez, concentración, que se refiere a reunir las quejas o actuaciones sobre el mismo asunto en un sólo expediente y por último rapidez; (Art. 4° de la Ley) En resumen es un procedimiento simple que cualquier persona puede poner en movimiento, en razón de que la protección y defensa de los Derechos fundamentales del hombre por su importancia, no son susceptibles a procedimientos con determinadas formalidades que revisten y requieren otros procedimientos jurídicos.

#### **Procedimiento de Queja**

Una vez presentada la queja, la cual podrá hacerse en forma escrita, u oralmente si se trata de alguien que no sepa escribir o de un menor de edad (Art.27 y 29), se examinará si la institución es competente o no, para conocer el asunto, cabe reiterar que el sujeto que presenta la queja puede ser un familiar, vecino, incluso un menor, el sujeto que presente la queja es universal, es decir cualquier persona física o moral tendrá la facultad de hacer del conocimiento de la Comisión de presuntas violaciones a los derechos humanos, en caso de serlo, se abrirá el expediente correspondiente y solicitará a la autoridad que se presume, es responsable de una violación a los derechos fundamentales de la persona, para que envíe a la comisión, un informe sobre los hechos reclamados, pudiendo ofrecer todas las pruebas que considere necesarias para comprobar que en el desempeño de sus funciones no cometió violación alguna a los derechos humanos.

Se estima que se reciba o no el informe requerido a la autoridad implicada, este organismo se encuentra facultado, a partir de ese momento a efectuar las investigaciones y diligencias que considere pertinentes para llegar al esclarecimiento de los hechos.

El procedimiento iniciado culmina, una vez realizada toda la investigación, la cual consta de un análisis de los hechos reclamados, del informe de la autoridad, la valoración de las pruebas aportadas y la mención de si se cometió o no una violación a los Derechos Humanos, señalando al presunto responsable de la misma, procediéndose a elaborar un proyecto de recomendación si el asunto lo amerita o bien un acuerdo de no responsabilidad, contando en ambos casos con la aprobación del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos, debido a que dicha aprobación convierte en un instrumento formal a la recomendación.

Cuando la recomendación sea aprobada se dará a conocer a la autoridad responsable que a juicio de la Comisión si existió violación a las garantías individuales de la persona, y que una vez notificada la recomendación deberá informar dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si acepta dicha recomendación; y en el supuesto de aceptarla en otro periodo igual emitirá las pruebas correspondientes de que cumplió la recomendación (Art.46).

Las recomendaciones no tienen carácter de obligatorias para las autoridades o servidores públicos, pues éstas solo cuentan con fuerza moral, la cual está dada por el prestigio que a través de su actividad ha obtenido la institución y el apoyo que le brinda la sociedad civil. A ningún funcionario o servidor público le favorece ser el responsable de una violación a los derechos humanos, y ser señalado como tal, en los distintos medios masivos de comunicación, y especialmente en la Gaceta que publica la Comisión Nacional de Derechos Humanos mensualmente.

#### **Procedimiento de Inconformidad**

Como consecuencia de lo contenido en el último párrafo del Art.102, apartado B, de nuestra Constitución Política, "El Organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de la



inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados". Donde se conforma todo un sistema federal de los Derechos Humanos. A través del cual tanto la Comisión Nacional como las Locales de Derechos Humanos se ponen en acción.

La inconformidad puede ser:

a) Como recurso de queja- El cuál se llevará a cabo, cuando una persona presente una queja o denuncia, ante una Comisión Local de Derechos Humanos, y ésta no haya actuado eficazmente en su beneficio, ocasionándole un perjuicio grave. Por tal motivo podrá acudir directamente a la Comisión Nacional de Derechos Humanos para presentar su inconformidad por la omisión o inactividad del organismo local, teniendo necesariamente que haber transcurrido un lapso de seis meses de haber interpuesto su queja o denuncia, sin que al momento exista recomendación alguna para que dicha Comisión pueda admitir el recurso.

El desarrollo del procedimiento de inconformidad como queja, se puede resumir de la siguiente forma 1) presentación y recepción del recurso, 2) se establece comunicación y se solicita informe a la comisión local recurrida y 3) finalmente se procede a la resolución que emite la Comisión Nacional.

b) Como recurso de impugnación -Este recurso procede por acción del organismo local o insuficiencia de la autoridad o servidor público local, se ejercita cuando concluye el procedimiento, es decir cuando ya se dictó una Recomendación; se dirige exclusivamente contra una Comisión local o bien contra la autoridad o un servidor público al que ésta hubiese enviado una recomendación insuficientemente cumplida.

El mecanismo a seguir cuando se ejercite el recurso de impugnación es, 1) La presentación y recepción del mismo, 2) Envío a la Comisión Nacional del informe sobre la recomendación y documentos justificativos por parte de la Comisión local, 3) Informe del Organismo o autoridad recurrida a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, quien a su juicio, abrirá un periodo de

pruebas ; y 4) la resolución de la Comisión Nacional confirmando o modificando la recomendación del organismo local y declarando suficiente o insuficiente el cumplimiento de la autoridad local, en cuyo caso podrá dirigirle una nueva recomendación. Como análisis de lo anterior podemos sustraer, que con estos instrumentos, ejercitados por la persona agraviada o el quejoso, se hacen una realidad individual y social de Derechos Humanos previstos en el orden jurídico mexicano.

#### **4.8 Autoridades y Servidores Públicos**

Digamos que uno de los factores determinantes para que el organismo objeto de nuestro estudio, pueda alcanzar los objetivos deseados es la participación de la autoridades y de los servidores públicos, en otras palabras es el papel desempeñado por éstos. Por tal razón la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos contempla en su Título IV, capítulos I y II, las obligaciones y responsabilidades que deben las autoridades y servidores públicos para con la institución.

Podemos manifestar, que para la Comisión constituye un derecho solicitar a cualquier autoridad sea de naturaleza Federal, Local o Municipal, o servidor público, le proporcionen oportuna y eficazmente toda clase de información o documentación que coadyuve a la debida protección y defensa de los derechos humanos de la persona.

La constitución de este derecho obedece a la función esencial que tiene el organismo de brindar acción inmediata; cuando se encuentren en juego la dignidad, la integridad física o la propia vida de una persona.

Se induce que las obligaciones de las autoridades y servidores públicos son: de información y colaboración; entendiéndose, éstas, a criterio del Visitador General, quien es el órgano facultado expresamente por la Ley -vease Artículos 24 fracción IV, 39 y 40- para solicitar la información y documentación que considere lo apoyen de forma efectiva; con la finalidad de elaborar un proyecto de Recomendación o un Acuerdo de no responsabilidad sobre el asunto. Sin embargo con esto no se quiere decir que el único órgano de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que tiene

facultad para solicitar algún tipo de información a las autoridades, sea un Visitador General, ya que por supuesto el Presidente de la institución podrá hacerlo en cualquier momento así como todo el personal que motive su solicitud.

Cabe señalar que el Visitador General no sólo requerirá de todo genero de documentos o informes, sino que también realizará visitas e inspecciones, podrá citar, si lo cree necesario, a peritos o testigos, y las demás acciones que conforme a derecho considere le proporcionen los elementos indispensables para el mejor conocimiento del asunto; así también pedirá a las autoridades competentes tomen las medidas preventivas u cautelares pertinentes, con el objeto de evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que lo justificaron. Dichas medidas pueden ser de conservación o restrictorias, según lo requiera la naturaleza del asunto" (Art. 40).

El comentario que podríamos hacer en relación a lo anterior, se enfocaría a las facultades que la Ley otorga a los Visitadores Generales, ya que nos parecen que van más allá de lo ordinario, o sea que se ubican por encima de cualquier otro funcionario o servidor público de la Administración del Estado, nos parecen extraordinarias, dichas facultades, en virtud de que su campo es demasiado extenso.

¿Como, podríamos dar nuestro punto de vista? sin que se interprete que atacamos de manera grave las facultades inherentes a los visitadores generales, pues, definitivamente no es el afán, solo quisieramos exteriorizar nuestro razonamiento o inquietud.

Si bien es cierto que en marco de sus obligaciones está, el de allegarse, todos aquellos elementos que induzcan a realizar una investigación objetiva y que para que esto suceda, requieren de la colaboración absoluta tanto de los funcionarios y trabajadores al servicio del Estado, habría que analizar cuales son las disposiciones que observan en relación a esto, los diversos ordenamientos jurídicos que conforman la administración pública; aunque ese sería objeto de otro estudio.

Pero volviendo a nuestro razonamiento, es del conocimiento de todos, que existe documentación que es calificada como confidencial por su naturaleza, o bien porque sirve como sustento de un hecho; contraponiéndose a lo que observa el Art. 68 de la Ley el cual transcribiremos íntegramente "Las autoridades o servidores públicos a los que se les solicite información o documentación que se estime con carácter reservado, lo comunicarán a la Comisión Nacional y expresarán las razones para considerarla así. En ese supuesto, los Visitadores Generales de la Comisión Nacional tendrán la facultad de hacer la calificación definitiva sobre la reserva y solicitar que se le proporcione la información o documentación que se manejará en la más estricta confidencialidad".

Hagamos las siguientes consideraciones, a nuestro juicio existe una contradicción en el contenido del Artículo, ya que el fin primario de la Comisión es tutelar los derechos fundamentales de la persona, los cuales son vitales para la sociedad y para el propio individuo, para su protección y defensa no admiten demora alguna, no podrían estar supeditados a largos procesos por su naturaleza.

Por otro lado, tenemos que uno de los medios más efectivo con los que cuenta la Institución de Derechos Humanos es hacer del conocimiento público que determinada autoridad o servidor público incurrió en una violación a los derechos humanos, es la publicidad de la resolución, ocasionando con esto que se origine una presión importante sobre estos sujetos, que no tendrán más que la alternativa de cumplir dicha resolución. Entonces no es comprensible la última parte del Artículo antes señalado, puesto que ¿ Como podría manejarse la documentación o información bajo la más estricta confidencialidad?. De poderse justificar esto, valdría la pena hacer la observación.

#### **4.9 Sanciones**

En su oportunidad señalamos que el medio, por el cual la Comisión resuelve los asuntos de su competencia, es emitiendo recomendaciones a las autoridades o servidores públicos implicados en una queja o denuncia sobre una violación a los derechos fundamentales de la persona, y que dicha recomendación carece de coercibilidad para hacerla cumplir, sin embargo las más de ellas se

cumplen en la medida que ésta se hace pública, difundiéndose ( a través del informe mensual y anual que rinde la institución al ejecutivo federal.) quienes y cuales son los funcionarios y autoridades que no desempeñan sus funciones conforme a la ley, aunque cabe mencionar que se puede elaborar un "Informe Especial" cuando los sujetos o dependencias de la administración pública persistan en actitudes u omisiones que impliquen conductas evasivas o de entorpecimiento por parte de las autoridades y servidores públicos que deban colaborar en sus investigaciones, no obstante los requerimientos que esta les hubiere formulado", (Art.71) el informe del que se hace referencia trae como consecuencia un impacto político y social muy importante tanto que obliga a los sujetos a quien es dirigido a darle el cumplimiento, aunque lo hagan más por voluntad apolítica.

La Ley motivo de nuestro estudio establece las medidas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que en ella se contemplan, siendo de tres tipos.

- 1) Responsabilidad penal y administrativa en que incurran las autoridades o servidores públicos obligados por actos u omisiones durante el trámite de una queja o con motivo de ella.
- 2) Sanciones administrativas por actos u omisiones, específicamente durante la investigación.
- 3) Amonestación pública o privada por conducto del titular de la dependencia implicada.

Los particulares que incurran en delitos o durante que durante cualquiera de los procedimientos llevados a cabo por la Comisión serán denunciados, por ésta a las autoridades correspondientes.

#### **4.10 Autonomía**

La Ley contempla a la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un organismo descentralizado, con personalidad y patrimonios propios, (Art.2). La Comisión es autónoma como cualquier otra institución de servicio descentralizada, ésta autonomía consiste en el conjunto de atribuciones que definen su competencia para crear y aplicar sus propias normas con base en la Constitución de nuestro país y ahora en su propia ley.

Podríamos dividir la autonomía de la Comisión en cuatro tipos.

1) Orgánica: La cual se refiere a los órganos que conforman a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a los cuales adicionalmente se les ha otorgado ciertas características muy particulares. Hemos señalado que la Comisión está conformada por un Consejo, Presidente, Secretario Ejecutivo, 5 Visitadores Generales así como el personal profesional, técnico y administrativo que se requiera para cumplir los objetivos de la misma. En la ley se establece que los requisitos y procedimientos para hacer la designación de cualquiera de los sujetos antes mencionados, así como las funciones que deberán observar con motivo de su empleo; no podrán estar sujetas a la intervención de algún otro órgano del Estado.

La autonomía orgánica de la Comisión también se puede observar en el Art.13 de la Ley que establece que el Presidente de la Comisión y los Visitadores Generales, con motivo de las opiniones y recomendaciones que formulen, no podrán ser sujetos a responsabilidad civil, penal, o administrativa alguna, así también la destitución y responsabilidad del Presidente de la Comisión solo se podrá llevar a cabo mediante juicio político.

Otra mención especial es en relación a la facultad que tienen tanto el Presidente de la Comisión como los Visitadores Generales y adjuntos de dar fe pública para certificar la veracidad de los hechos en relación con las quejas o inconformidades presentadas, (Art.16).

2) Financiera: Por lo que hace a la autonomía financiera de la Comisión se observa en la facultad que tiene para elaborar su propio presupuesto anual de egresos y presentarlo directamente ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues como organismo descentralizado el Gobierno Federal tiene obligación de proporcionarle los recursos materiales y financieros necesarios para su debido funcionamiento.

3) Técnica: Se refiere a la capacidad jurídica que tiene la Comisión para individualizar las normas constitucionales y legales en materia de Derechos fundamentales que se refleja en las resoluciones que emita la Comisión, como puede ser recomendaciones, acuerdos de no responsabilidad, o sobre

cualquiera de los recursos de inconformidad, las cuales estarán fundamentadas en base a la documentación y pruebas que obren en el expediente respectivo.

4) Política: Esta facultad se deriva de los informes anuales que deberá rendir el Presidente de la Comisión tanto al H. Congreso de la Unión como al Ejecutivo Federal en los cuales se exhiben las labores desempeñadas por la Institución, observando algunas proposiciones a las distintas autoridades sobre posibles modificaciones a leyes o reglamentos, así como sugerencias para perfeccionar prácticas administrativas con el objeto de una mejor protección y defensa de los Derechos Humanos.

La autonomía de la Comisión respecto de las resoluciones que formula, es enfocada a que ninguna autoridad o servidor público dará instrucción alguna a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, hecho que asegura que en sus determinaciones no existe influencia de algún órgano estatal, autoridad o servidor público, o persona alguna.

**CAPITULO QUINTO**  
**DE LOS ASPECTOS POSITIVOS DE LA COMISION**  
**NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**



## Capítulo Quinto

### De los Aspectos Positivos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

5.- A pesar de que ya han pasado cinco años, desde que en nuestro país, el Gobierno Federal implementó medidas concretas, para reforzar la protección y el respeto a los Derechos Fundamentales de la persona no es, sino hasta estos últimos tres años, en que la Institución protectora de los Derechos Humanos ha alcanzado logros muy significativos en torno a las labores que desempeña, es decir en relación al ámbito de su competencia, o a los aspectos positivos como se le ha denominado en este trabajo.

Basta revisar el contenido del último Informe anual -mayo 1994 mayo 1995-<sup>49</sup> que rinde el organismo, tanto al Poder Ejecutivo, como al H. Congreso de la Unión para observar los beneficios que ha traído el establecimiento de un organismo de esa naturaleza a la sociedad en general, en virtud de que en todas y cada una de las actividades que realiza existe un interés específico para su desarrollo, lo que ha ocasionado se mejore notablemente el nivel de protección y observancia en materia de Derechos Humanos en el país.

Sin duda la Comisión Nacional de Derechos Humanos juega un papel relevante, por lo que respecta a la mejor y más adecuada solución de los asuntos que conoce en función de su competencia; y que sólo a manera de recordatorio citaremos, lo establecido en el Artículo 102 apartado B de nuestra Constitución Política, en el cual se faculta a la Comisión Nacional como a las Comisiones Estatales de Derechos Humanos para conocer 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 esos Derechos.

De tal forma que aunque una de las funciones esenciales del organismo sea la de recibir y atender quejas de los ciudadanos por presuntas violaciones a sus derechos fundamentales, se debe enfatizar

(49) Comisión Nacional de Derechos Humanos. Informe Anual Mayo 1994-Mayo 1995 México 1995

en que existe toda una serie de programas que respaldan su actuar y funcionamiento, a fin de cumplir con sus compromisos y objetivos.

Creemos pertinente mencionar todos los programas que elabora la Institución debido a que guardan cierto grado de importancia; denotando su contribución para el óptimo desempeño de la Institución.

## I. PROGRAMA DE QUEJAS.

Que tiene por objetivo recibir, atender, orientar, calificar y dar seguimiento a las quejas presentadas. Las resoluciones que toma la Institución respecto de éstas pueden ser en forma de Recomendación a las autoridades o servidores públicos involucrados, de Documento de No Responsabilidad, Amigable Composición y Mediación, o bien en cualquiera de los Recursos de Inconformidad como son el de Queja y de Impugnación.

Se debe señalar que este Programa es complejo puesto que la Institución lo maneja de forma muy detallada; y la importancia de éste, en el campo jurídico radicaría en base a las recomendaciones que emite, ya que tomando en cuenta la incidencia del tipo de conducta de las autoridades o servidores públicos, han servido para elaborar iniciativas y reformas de Ley; sin dejar a un lado, de que también existe un programa exclusivo de Estudios Legislativos, en el que la Institución elabora propuestas de reformas legales que sirven de apoyo a quienes tienen la responsabilidad Constitucional de la elaboración de las leyes.

## II. PROGRAMA DE INCONFORMIDADES.

Es importante destacar lo que se contempla en el último párrafo del apartado B, del Artículo 102 constitucional, respecto a la facultad que se otorga a la Comisión Nacional, para conocer de las inconformidades que se sucedan sobre las Recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos locales de Derechos Humanos.

Los tipos de inconformidad que se pueden presentar ante la institución son: El recurso de queja y

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

el de impugnación, y según el Artículo 56 de la Ley, el primero "sólo podrá ser promovido por los quejosos o denunciantes que sufran un perjuicio grave, por las omisiones o por la inacción de los organismos locales, con motivo de los procedimientos que hubiesen substanciado ante los mismos, y siempre que no exista Recomendación alguna sobre el asunto de que se trate, y haya transcurrido seis meses desde que se presentó la queja o denuncia ante el propio organismo local"; y el segundo recurso se refiere a la impugnación "contra las resoluciones definitivas de los organismos estatales de derechos humanos o respecto de las inconformidades también definitivas de las autoridades locales sobre el cumplimiento de las Recomendaciones emitidas por los citados organismos". (Artículo 61 de la Ley de la CNDH).

Considero trascendental la inclusión de los citados recursos en la Ley, ya que si bien es cierto que en la propia Constitución Política se otorga, autonomía en sus actuaciones a todos los organismos locales, protectores de Derechos Humanos, prevé también que éstos puedan llegar a incurrir en ciertas irregularidades.

A lo largo de último año al que se refiere este informe<sup>50</sup> podemos observar que existe un número considerable de Inconformidades en relación con las Recomendaciones, de acuerdos u omisiones de los organismos locales o de las autoridades destinatarias de dichas Recomendaciones lo que justifica ampliamente la utilidad de un programa específico de inconformidades.

### III. LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD.

La Comisión se encarga de vigilar el curso de las recomendaciones que emite, solicitando un informe a la autoridad, respecto del cual se exponga, si fueron cumplidas las medidas disciplinarias o penales que se impusieron a los servidores públicos, que se hicieron merecedores a dichas medidas. Según los datos contemplados en el Informe, del que ya se hizo referencia, son diversas las medidas aplicadas, que van desde las más graves como el ejercicio de la acción penal, destitución,

(50) Ibidem pág. 569.

suspensión, inhabilitación del cargo, hasta las menos graves como son el apercibimiento, multas o arrestos.

A lo largo de los cinco años de trabajo de la Comisión se han sancionado a un número importante de servidores públicos, lo que va provocando un doble resultado ya que los empleados de la administración pública, se van apegando en la medida de lo posible, al mejor desempeño de sus funciones y la Institución va adquiriendo reconocimiento y prestigio entre los ciudadanos.

#### IV. PROGRAMA PERMANENTE EN LOS ALTOS Y LA SELVA DE CHIAPAS.

En el último año en México se han desarrollado una serie de acontecimientos políticos y sociales de gran trascendencia para el país, en los cuales la intervención no sólo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sino también de otros órganos de la Administración Pública Federal, no ha sido tarea fácil, en virtud de que se involucran diversos factores políticos, económicos y sociales.

Así tenemos que, las acciones que ha realizado la Institución mientras se llega a una solución del conflicto chiapaneco, son loables; en virtud de la creación de una Coordinación General de la propia Comisión en los Altos y la Selva de Chiapas y cuyo objeto se traduce en una mejor atención a las quejas que presentan los indígenas con motivo de presuntas violaciones a sus derechos fundamentales, así también brindan auxilio a la población civil afectada, por movimiento armado, mención aparte es la de promover y difundir una cultura de Derechos Humanos en el Estado.<sup>51</sup>

Cabe agregar que la Comisión aprobó el establecimiento de tres campamentos itinerantes en la zona del conflicto, cuyo objetivo es facilitar a los indígenas el regreso a sus comunidades de origen, también ha tratado de darle un singular seguimiento a los casos especialmente importantes relacionado con el conflicto del Estado de Chiapas, y cuando se menciona "especialmente importantes" es en virtud de que los que más han impactado a la sociedad por su brutalidad.

Considerando que la Comisión no es más que un organismo administrativo, y que sus atribuciones

(51) Ibidem pág. 623.

se encuentran claramente delimitadas en la Ley que la rige, no puede involucrarse en asuntos políticos o bien exigir a las autoridades absolutamente nada, se debe recordar la naturaleza jurídica del organismo, y que en la medida de lo posible trabaja para que sean protegidos y respetados los Derechos Fundamentales de las personas.

#### V. PROGRAMA DE ASUNTOS INDIGENAS.

Cabe señalar que el programa de atención específica que implementó la Comisión Nacional, para el respeto y defensa de los derechos fundamentales de los indígenas chiapanecos, se debió a los graves acontecimientos sucedidos en el Estado, pero que además la Institución cuenta con un programa de ayuda, orientación, y atención concreta para todos los grupos indígenas de nuestro país, ya que con motivo de sus lenguas, culturas, usos costumbres, recursos y formas de organización social, resultan ser los grupos más vulnerables a la violación de sus Derechos Humanos.

Una de las labores más prioritarias dentro del programa, es el análisis y evaluación a los procesos judiciales que se siguen a los indígenas que se encuentran internos en los distintos centros de reclusión del país, con el objeto de formular los pronunciamientos a que haya lugar, en beneficio del indiciado.

Es relevante la colaboración de las autoridades para el cabal cumplimiento de este programa, ya que la Institución les solicita información respecto al número de indígenas que se encuentren internos en las cárceles o centros de prevención y readaptación social, indicando el tipo de delito, juzgado y número de causa penal, situación de la sentencia y el tiempo cumplido, en su caso, a fin de tener datos globales que originen brigadas de trabajo en casi todas las entidades federativas, obteniendo resultados como, un número importante de indígenas puestos en libertad, otros obtuvieron su libertad preparatoria o mediante el pago de la fianza correspondiente y otro gran número alcanza su libertad por tratamiento preliberacional, remisión parcial de la pena, adecuación de la pena, libertad condicional permiso de trabajo, indulto, semilibertad, libertad preparatoria,

condena condicional<sup>52</sup> sin lugar a dudas estos resultados provocan satisfacción a la sociedad que confía en el desempeño de la Institución.

Entre otras las labores que se llevan a cabo dentro del programa, es la publicación de diversos temas sobre grupos indígenas, talleres de trabajo y capacitación de Derechos Humanos a comunidades indígenas en los distintos estados de la República como son Guerrero, Michoacán Oaxaca, etc.

## VI. PROGRAMA SOBRE ASUNTOS DE LA MUJER, EL NIÑO Y LA FAMILIA.

En otros aspectos pero la mujer y los menores son grupos al igual que los indígenas, vulnerables a la violación de sus derechos fundamentales, por lo que el Consejo de la Comisión Nacional implementa éste programa, al que inicialmente se denominó "Asuntos de la Mujer", sin embargo se advirtió que muchos de los problemas de ésta ocurren dentro del núcleo familiar y que inciden directamente en los menores, de tal forma que recientemente dicho consejo decidió ampliar la competencia del programa, con el objeto de que se atiendan también los problemas de violación de derechos humanos, tanto de los menores como de los demás miembros de la familia.

El programa se encarga de promover la modificación de los patrones culturales conforme a los cuales se discrimina a la mujer y se abusa de ella y de los menores, además de atender la quejas sobre violación a derechos humanos de los sujetos antes referidos, busca promover actualizaciones, de carácter legislativo y administrativo que eviten dicha violación. A esos derechos

Se observa que uno de los principales problemas de la mujer es la violencia intrafamiliar diseñándose Diplomados, Conferencias y Talleres orientados a que ésta se aminore, se promueven también publicaciones tales como La Cartilla "Los derechos de las Mujeres, el folleto "Los Derechos Humanos de las Mujeres en México", el directorio de la "Red de Apoyo a Mujeres cuyos Derechos son violados" en donde participan tanto organos de gobierno, comisiones locales y

(52) Ibidem pág. 695.

organismos no gubernamentales.

Atención especial merece también, la supervisión a centros de internamiento para menores infractores originándose una mejor observancia a los Derechos fundamentales en dichos centros.

Siendo un objetivo primordial de la Comisión Nacional, el fortalecimiento de una cultura de Derechos Humanos en todos los sectores de la sociedad, la niñez tiene un papel determinante por ser el futuro del país; por lo que la Institución en conjunto con la Secretaría de Educación Pública trabajan sobre las medidas concretas a realizar para el conocimiento sobre la materia entre la niñez.

#### VII. PROGRAMA SOBRE AGRAVIOS A PERIODISTAS.

Para la Comisión Nacional de Derechos Humanos resulta de la mayor importancia velar porque la autoridad, con motivo de sus funciones, respete los derechos humanos de aquellos que en el desempeño de su trabajo representan a los distintos medios de comunicación.

Asimismo con el objeto de establecer una relación con el gremio de periodistas, se hizo contacto con varias asociaciones con el fin, de que se conociera el programa.

Afortunadamente el número de quejas sobre agravios a periodistas es bajo en comparación con otros sujetos de la sociedad, aunque los tipos de violación en que incurrieron las autoridades son abuso de autoridad, amenazas, intimidación, detención ilegal, extorsión, dilación en la procuración de justicia y lesiones<sup>53</sup> que sí resultan ser graves dada la trascendencia de su labor.

#### VIII. PROGRAMA SOBRE PRESUNTOS DESAPARECIDOS.

Es de suma importancia señalar que el objeto del programa, va dirigido a localizar personas, de las cuales se ignora su paradero, y que son reportadas ya sea por cualquier organismo o por un

(53) Ibidem pág. 711.

particular, pero bajo, el supuesto, de que en la desaparición se presume la participación de alguna autoridad pública.

Las actuaciones que se llevan a cabo dentro de éste son exhaustivas en virtud de que se tienen que realizar toda clase de entrevistas y declaraciones a familiares, testigos y servidores públicos, solicitar informes a las dependencias, buscar en archivos, solicitar exhumación de cadáveres por mencionar algunas.

Sin embargo en algunas veces los familiares piden a la Institución suspenda la búsqueda de los presuntos desaparecidos, aunque no por ello se cierra el caso, a fin de que en un futuro se obtengan datos que hagan factible la localización de dichos individuos.

#### IX. PROGRAMA EN CONTRA DE LA PENA DE MUERTE.

La postura que guarda la Comisión Nacional respecto a la aplicación de esta pena, es determinante no sólo por las razones de índole humanitario, sino también por que se ha demostrado que los sujetos a los que se impone dicha pena, generalmente son personas de escasos recursos que no tienen el dinero para pagar una efectiva defensa, de tal forma que habría una enorme desigualdad entre los que se hicieran acreedores a la pena de muerte.

Además el efecto preventivo del derecho penal no depende de la gravedad de las sanciones, sino del grado en que se logra combatir la impunidad.

Lo relevante que ha realizado la Institución en este orden, es la comunicación personal con los connacionales que enfrentan la pena de muerte en el extranjero.

#### X. PROGRAMA SOBRE EL SISTEMA PENITENCIARIO Y LOS CENTROS DE INTERNAMIENTO.



Posiblemente ningún esfuerzo sea suficiente para erradicar todos los vicios y anomalías existentes en el Sistema Penitenciario en México, sin embargo tampoco se debe aceptar como algo que es imposible de modificar, por lo que la labor que desempeña la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha sido constante por lo que los resultados han sido notables, pues antes de su intervención las situaciones prevaletentes en los distintos centros penitenciarios en las estaciones migratorias y en sitios de retención del Ministerio Público, incluyendo además los hospitales psiquiátricos eran realmente deplorables y no con esto se quiere decir que los problemas están solucionados y que la Institución ha erradicado todas las anomalías; pero si debe considerarse que las supervisiones efectuadas a los centros antes mencionados, vigilan se respeten los derechos fundamentales de los individuos, logrando que las condiciones de vida mejoren gradualmente.

En relación a lo anterior se debe enfatizar que si bien es cierto que se emiten recomendaciones a la autoridad, en relación a que se adecuen y mejoren estos lugares y sobre el asunto la autoridad informa que la recomendación es parcialmente cumplida, las más de las veces la Comisión se ve impedida para solicitar se cumpla en su totalidad, en virtud de que son situaciones que están fuera del alcance de la propia autoridad, como es el caso de un mayor presupuesto para modificar y mejorar instalaciones de los centros antes citados.

#### **XI. PROGRAMA DE RELACIONES CON ORGANISMOS PÚBLICOS PROTECTORES DE DERECHOS HUMANOS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.**

Podemos considerar que para que se produzcan resultados ampliamente significativos, en cualquier tarea que se emprenda, es importante llevar a cabo una coordinación y colaboración de otros, es decir el trabajo conjunto que realiza la Comisión Nacional con las Comisiones Estatales protectoras de Derechos Humanos, implica que existan mejoras en la tutela de esos derechos, en virtud de que a efecto de intercambiar experiencias y puntos de vista de las labores que desempeñan se realizan Congresos anuales en los cuales se expone y se discute la problemática actual sobre la materia, originándose grandes cambios y aportaciones en beneficio de los derechos fundamentales de los individuos.

## XII. PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS DE LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS.

El objeto del programa es contribuir con las autoridades competentes para determinar y evaluar cuales son las violaciones a derechos humanos que ocurren con mayor frecuencia en las fronteras del país. Asimismo participar activamente para que se realicen medidas que de alguna manera eliminen las violaciones a dichos derechos.

Se hace conveniente citar que la Comisión Nacional trabaja y adquiere cierta información tanto de organizaciones no gubernamentales mexicanas y estadounidenses, que trabajan en favor de la defensa de los Derechos Humanos. Otra de las funciones que se realizan dentro del Programa, es la de procurar diversas reformas legislativas para un mejor trato a los Trabajadores Migratorios.

## XIII. PROGRAMA DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS.

La prioridad del programa es elaborar propuestas de reformas legales y realizar las acciones necesarias, en los diversos ámbitos del gobierno, con el objeto de que sirvan de apoyo a quienes tienen la responsabilidad constitucional de elaborar las leyes, contribuyendo así a la defensa y a la prevención de violaciones a los derechos fundamentales de las personas.

A lo largo de este último año (1994-1995) se han elaborado diversos estudios propuestas y documentos como son la "Propuesta de reforma legislativa integral sobre las penas sustitutivas de prisión", la "propuesta para la regulación y organización de las defensorías de oficio", la "propuesta de reforma legislativa para el reconocimiento de inocencia".

"Pautas para una nueva legislación penitenciaria". "Criterios legislativos para la preservación de los Derechos Humanos de los menores infractores: hacia la necesaria regulación constitucional en materia de justicia de menores son algunos de los documentos elaborados por la Institución.

#### XIV. PROGRAMA DE CAPACITACIÓN.

De cierto modo serían infructuosas las labores que desempeñara la Comisión, en virtud de que si persistiera un desconocimiento generalizado de como funciona el organismo, por más esfuerzos realizados todo quedaría en la nada.

Por lo que la capacitación sobre Derechos Humanos a todos los sectores de la sociedad es una decisión muy importante de la Institución, la cual promueve programas integrales de capacitación, que incluyen desde escuelas de educación básica, personas con algún tipo de discapacidad, servidores públicos, autoridades, entre otros.

#### XV. PROGRAMA DE PRECEDENTES Y DE CÓMPUTO.

Los avances que se suceden en el ámbito de la informática son frecuentes, y es reto para cualquier institución, ir buscando la adecuación a esta, por lo que la Comisión Nacional, no puede ser la excepción, y mucho menos por la naturaleza de sus funciones, de tal modo que necesita contar con los diversos instrumentos computacionales que le permitan un buen manejo de su información.<sup>54</sup>

#### XVI. PROGRAMA DE ASUNTOS INTERNACIONALES.

La Comisión participa activamente en diversos foros y eventos internacionales que tienen por objeto la divulgación y difusión de los Derechos Humanos; pues la promoción y fortalecimiento de las relaciones de nuestra institución con otros organismos, instituciones y personas del extranjero es una prioridad para la misma, quizá por ser una institución de reciente creación, en donde poco a poco se va consolidando, sin embargo las expectativas y experiencia en otros países sobre Derechos Humanos le son importantes en éste programa se contemplan la cooperación con otras instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos, respuesta a comunicaciones enviadas por DNG del extranjero, atención a visitantes extranjeros acciones conjuntas con la Secretaría de Relaciones Exteriores de México.

(54) Ibidem pág. 762.

## **XVII. PROGRAMA DE RELACIONES CON ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES NACIONALES E INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS.**

Sin duda los convenios de colaboración y el trato continuo con los organismos no gubernamentales que trabajan en defensa de los Derechos Humanos, han provocado que las acciones que realiza la Comisión Nacional de Derechos Humanos alcancen las metas trazadas, debido y con motivo de los trabajos que realizan conjuntamente versan sobre, coedición de materiales, capacitación a servidores públicos, apoyo a propuestas legislativas en materias como protección al anciano, contra la tortura, sobre policía y buen gobierno, incluyendo la realización de algunos eventos, elaboración de programas de radio, traducción de materiales a las lenguas indígenas; En síntesis son muchas las labores que desempeñan de forma conjunta la Comisión y la sociedad organizada en beneficio de los Derechos de la Infancia, Derecho de la Tercera Edad, Derechos de los Indígenas, Derechos de los migrantes, Derechos Humanos y Salud, etc.

## **XVIII. PROGRAMA DE ACTOS ACADEMICOS.**

El programa tiene como finalidad la promoción y divulgación de los Derechos fundamentales, mediante la realización y participación en actos académicos, para que de este modo se logre la consolidación de una cultura de esos derechos, entre la sociedad de nuestro país.

En la realización del programa participan diversas instituciones como universo.

## **XIX. PROGRAMA DE DOCUMENTACIÓN Y BIBLIOTECA.**

Con mucha seguridad me atrevo a afirmar que si no existe un programa de esta naturaleza sería muy difícil el estudio de los Derechos Fundamentales, por no haber información suficiente y actualizada sobre los mismos.

Entonces el objeto principal de este programa será enriquecer, mantener y custodiar el acervo

documental de la Comisión Nacional.

El Centro de Documentación y Biblioteca cuenta con un gran número de textos especializados en la materia, son diversas las obras de consulta, los fascículos de publicaciones periódicas y folletos, de los cuales puede hacer uso; además es importante señalar que existen convenios de préstamo interbibliotecario y de intercambio bibliográfico que sin duda originan un mejor conocimiento de la materia.

## XX. PROGRAMA DE DIVULGACIÓN.

Como una de las tareas fundamentales que tiene la Comisión Nacional de Derechos Humanos, está el dar a conocer a todos los sectores de la población, cuáles son las actividades que realizan en defensa y respeto de los derechos fundamentales de las personas.

Ya que sí se pretende llegar a consolidar una cultura real, sobre los derechos fundamentales, es necesario que exista una divulgación constante que permita, saber a los ciudadanos, cuáles son sus derechos y qué instituciones existen para defenderlos, pero, quizá lo que resulte de mayor importancia, sea dirigir programas concretos a los servidores públicos, quiénes, son los sujetos activos en la violación de los derechos de las personas, ya que si en el desempeño de sus funciones no existe apego al derecho y no se conscientizan que son un instrumento de la administración quién es el medio por el cual el Estado cumple con uno de sus fines principales que, es el de servir a los gobernados; entonces pueden resultar infructuosos los esfuerzos de la Comisión Nacional para que exista una cultura de derechos humanos.

En este programa se concentran todo tipo de actividades que sirven para la divulgación de los derechos del hombre, como son Comunicados de prensa respecto de las funciones del organismo, entrevistas, reuniones, coloquios, cursos de interés público, edición de cortes informativos, documentales, etc; y en fin todo lo que sirva para lograr el propósito esencial de dicho programa.

## XXI. PROGRAMA DE PUBLICACIONES.

El que la propia institución tenga la facultad de poder editar, toda la información que considere

atención tendrá el estado que guarda la defensa de los derechos humanos de los procesados y sentenciados en el sistema penitenciario. Además, es urgente otorgar facilidades mayores para el acceso al sistema de protección de tales derechos a los grupos más vulnerables de la sociedad. Para ello, el Gobierno apoyará los servicios públicos de asesoría y defensoría jurídicas, así como los trabajos de los organismos privados que los presten. Como complemento se fomentarán campañas en los medios masivos de comunicación, enfocados a la sociedad en general, así como a los grupos marginados, que promuevan el respeto de los derechos humanos y difundan información sobre los mismos y los procedimientos disponibles para su defensa".<sup>56</sup>

Hay mucho todavía por hacer en México por lo que respecta a Derechos Humanos, por eso la importancia que se lleven a cabo tanto las expectativas trazadas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, como los esfuerzos de la Comisión para que la población se documente y capacite en relación a los instrumentos legales a los que puede recurrir frente a presuntos hechos violatorios de Derechos Humanos.

### 5.1 De los Aspectos Negativos

Al referirnos a los aspectos negativos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, lo hacemos en dos sentidos, lo que concierne a su incompetencia, así como a los principales cuestionamientos que se hacen en relación a su funcionamiento. Son muchas las opiniones y los comentarios que se suceden entre la sociedad, respecto al cause que toman los asuntos, cuando la institución interviene, existiendo puntos de vista, muy contrastantes, en virtud de que para algunos sectores de la sociedad el organismo ha cumplido con los compromisos contraídos, para otros la institución no actúa como debiera, originándose apreciaciones de carácter meramente subjetivo, que de alguna forma afectan el prestigio de la Comisión de ahí que nos interese hacer un análisis objetivo que defina la verdadera situación.

(56) Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995. pág. 37 y 38.

a) Razones de su incompetencia.

Primeramente debemos hacer referencia a las limitaciones que la propia Ley, establece y que se encuentran determinadas en el Artículo 7º que a la letra dice que "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 Resoluciones de carácter laboral.

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

La incompetencia que tiene para tratar asuntos de esa naturaleza, obedece principalmente a que sobre esas materias existan ya, los preceptos constitucionales y los organismos correspondientes, encargados de regular y conocer todo lo relacionado a jurisdicción electoral (Artículo 41 párrafo 11), por lo que se refiere a la competencia del poder judicial incluyendo las violaciones a garantías individuales cometidas por un juez, los Artículos 94 y 97 la delimitan concretamente, en materia laboral, el Artículo 123, en su apartado, a Fracción XX y B Fracción XII.

Visto lo anterior resultaría incongruente que el H. Congreso de la Unión se ocupara de legislar nuevas disposiciones que versaran, sobre la misma materia desconociendo las ya existentes.

Y aunque sí bien es cierto la exclusión de esas materias en la competencia de la Comisión, provocaron ciertas controversias, debido a que también son consideradas dentro de los derechos fundamentales de los individuos- argumento indiscutible, pero no para los efectos y propósitos que dieron origen a la institución; de tal modo que tuvieron que ser contemplados fuera de su competencia.<sup>57</sup>

(57) Cfr. Adiciones y Reformas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, México 1990-1992, pág.93.

Es importante destacar que existen órganos, con facultades concretas para ventilar los asuntos respectivos, como son el Tribunal Federal Electoral, Juntas de Conciliación y Arbitraje, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y por lo que hace a la competencia del Poder Judicial es por demás señalarlo; por lo que no tendría sentido darle competencia también a la Comisión sobre los mismos asuntos, se haría a un lado la capacidad, los conocimientos y la experiencia de dichos órganos, para darsela a la institución, además que se provocaría confusión entre los administrados, primero porque no sabrían a cuál de los dos recurrir? y segundo porque ¿cuál de las resoluciones emitidas tendría validez?. Por lo que hago mía, la opinión que en todo caso, si los organismos a los que hicimos referencia no cumplen de forma satisfactoria con las distintas demandas y exigencias para lo cual fueron creados, entonces se proceda a elaborar las reformas correspondientes que los hagan adecuarse a las necesidades actuales de la sociedad.

No se debe perder de vista que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es un organismo cuyas características son muy semejantes a la figura Sueca del Ombudsman, de tal suerte que el tomar parte de los asuntos ya mencionados, la colocaría en una posición sujeta a controversia, pues se prestaría sin duda, a pensar que con sus resoluciones ha favorecido y afectado a una de las partes involucradas, apártandose en buena medida de ser una institución imparcial, apolítica, y apartidista características propias de la figura Escandinava.

#### b) De la Intervención de la CNDH.

En una conceptualización práctica, el reconocimiento la calidad moral y el prestigio de la institución muchas veces se encuentran supeditadas a la satisfacción y resultados que obtienen los ciudadanos que acuden a exponer sus quejas sobre presuntas violaciones a sus derechos fundamentales, que las más de las veces adquieren una idea errónea en cuanto a las funciones de la institución; recurriendo a ella como si fuera el único medio para darle solución a sus problemas dejando a un lado que existen diversos instrumentos jurídicos facultados en cada materia, por lo que la Comisión tiene que abstenerse de intervenir en los diversos asuntos por no ser de su competencia, y a su vez orientar al ciudadano para que acuda a los órganos competentes.



Lo anterior provoca que el administrado se sienta insatisfecho porque según él, fue ignorada su pretensión; aunque realmente lo que sucede es la falta de conocimiento en relación a las funciones propias de la institución a la que acudió; situación que no puede ser atribuida más que a la poca información como ya se dijo para que hacer valer sus derechos.

Es dramático observar que del total de las quejas que se reciben en la institución, mucho más de la mitad son canalizadas a la autoridad, servidor público o instancia competente, asimismo otro gran número de ellas resultan no ser competencia del organismo -como son asuntos jurisdiccionales de fondo, sentencias definitivas, conflictos laborales, por mencionar algunos de los casos que fueron presentados-, situación que denota lo que con anterioridad señalamos.

Ya que considero, que si bien es cierto que la Comisión se hace a la tarea de brindar orientación a las personas que acuden a ella, argumentando una violación a sus derechos fundamentales, es en cierto modo complejo, que la mayor parte del trabajo que desempeñan los servidores públicos encargados de recibir las quejas, sea el de orientación, ya que para el mismo fin existen otras dependencias encargadas para ello.

Por que ante tal desinformación de los ciudadanos, habría que preguntarse, ¿hasta dónde? o ¿ante quiénes? llegan todos los programas de difusión, promoción y divulgación de Derechos Humanos, en los cuales se procuran gran cantidad de recursos, y que la Comisión realiza como parte de sus atribuciones esenciales (Art.6 Fracc. IX, XI Ley de la CNDH).

Me parece que son muchas horas de trabajo invertidas en orientar a los administrados, ya que ha pasado el primer lustro del establecimiento de la institución, en el cual ha hecho labores muy significativas para informar a toda la población, sobre los objetivos que persigue. Entonces considero conveniente el que la Comisión sea más categórica en hacer saber a la sociedad en general que existen diversos medios para evaluar si su queja es o no competencia de la institución, ya que de no tomar las medidas necesarias sobre el asunto, puede caer en el riesgo de que se observe como un organismo más encargado de brindar orientación a los ciudadanos.

Por otro lado el papel que desempeñan las autoridades y los servidores públicos dentro de las labores de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es preponderante pues por una parte son los sujetos que violan con motivo de sus funciones los derechos fundamentales de los individuos y por la otra en ellos se auxilia la institución tanto para allegarse la documentación y la información que se requiera para llegar a valorar si existe o no una violación a esos derechos, así como para que acepten cumplir con las recomendaciones que emita la multicitada institución.

Debemos decir que desgraciadamente existe una postura contradictoria por lo que se refiere a la impunidad y el atropello que constantemente ocurren en la vida cotidiana de nuestro país, y digo contradictoria, por que a todos nos afectan esos hechos, pero poco hacemos porque vayan desapareciendo, pues tal pareciera que aunque para todos es conocida la corrupción y la deficiente formación que tienen algunas autoridades y servidores públicos les permitimos esas conductas, al no vigilar y denunciar los atropellos y violaciones y exigir el cumplimiento y el apego a la Ley.

El silencio en buena medida es como si lo aceptáramos; y no se puede dejar sólo a un organismo protector de los derechos humanos, que sea el encargado de acabar con todos los vicios del sistema; Por el contrario éste es instrumento del que tenemos que servirnos para ir erradicando el problema, pero definitivamente la gran parte corresponde a la sociedad en general.

Posiblemente el punto de vista o el sentir de algunas autoridades o servidores públicos, a partir de la instauración del organismo es que la misión de éste, es la de encubrir delinquentes y solapar arbitrariedades, conjetura que es realmente objetable, en virtud de la poca conciencia que tienen acerca de la interpretación y aplicación de la Ley, ya que inclusive los acusados de los más graves delitos tienen derecho a gozar de las garantías individuales que otorga la Constitución Política de nuestro país, situación que no es observada por la mayoría de los sujetos antes mencionados, debido a las prácticas de abuso de autoridad, de poder, detención arbitraria dilación en la procuraduría de justicia, tortura, violación de derechos de los reclusos, sólo por señalar algunas de las conductas ilícitas en las que incurren con mucha frecuencia tanto las autoridades como los servidores públicos, son tan naturales que cuando surge un organismo externo a su dependencia, facultado para valorar

sus actuaciones, recomendar que se desempeñen conforme a Derecho. Teniendo como apoyo el consenso de la sociedad, lógico es que lo conceptualicen de una forma inconveniente.

Así que la institución debiera trabajar con más firmeza en la promoción y capacitación a todas las autoridades y servidores públicos que son los que efectivamente rompen con la legalidad.

Me ha sido molesto leer en algunos periódicos, así como en ciertas revistas especializadas, artículos que en un momento dado hacen especulaciones no muy propias sobre el funcionamiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pareciendo que tienen un especial interés de aminorar su desempeño.

El panorama que contemplan alrededor de ésta versa sobre el desprestigio, cuestionamientos hostiles y evidenciar que su instauración en México no ha servido de nada, y que por lo tanto no existen cambios de ninguna índole.

Creo que estos puntos de vista son muy respetables si detrás de ellos hubiese objetivos que así lo mostraran, pero con los incipientes estudios que tengo en materia de Derechos Humanos, es fácil darse cuenta, que sólo son consideraciones subjetivas las más de las veces.

Si tomamos en cuenta, que algunos sujetos encargados del manejo de la información buscan en cualquier organismo que sea de reciente creación y con objetivos diferentes, ya sea público o privado, se desenvuelva estrictamente, sin observar que en su desempeño puede encontrar ciertas limitaciones a las que se tendría que ir adecuando poco a poco.

Por tanto se me hace un tanto irresponsable ese tipo de actitudes, que sólo generan una información desproporcionada, y lo peor es que llega a todos los ciudadanos.

Además hablando en particular de la Comisión, no deberían esperar que ésta, cambie y modifique por completo todo un sistema; debido a que no es una institución con un super poder, simplemente

es un órgano de la Administración Pública encargado de que se protejan y respeten los Derechos Fundamentales de los individuos, en el marco de sus atribuciones.

Y que para que se produzca un cambio radical se debe trabajar con ella, no ella trabajar por toda la sociedad.

## CONCLUSIONES

La investigación realizada me lleva a formular las siguientes conclusiones:

1.- El Ombudsman es una figura de origen sueco que significa el que actúa como vocero o representante de otro, es además susceptible de adaptarse a cualquier sistema jurídico del mundo; aunque siempre tomando en consideración que la figura que se haya de crear, cuente con casi todas estas características: Independencia, autonomía, imparcialidad, competencia, publicidad, facilidad de acceso, además que el servicio que preste sea gratuito, ya que estos son los esenciales de la figura nórdica.

2.- Como consecuencia de la creciente intervención de la burocracia, en los más diversos asuntos, y por la cada vez más complicada vida del hombre en sociedad, se ha propiciado un gran interés así como una aceptación a nivel mundial por la figura del Ombudsman, logrando establecerse constantemente en diferentes partes del mundo.

3.- Son diversas las expresiones que se han servido para aludir a los derechos humanos; siendo esto un problema ya que la imprecisión en relación a su terminología, repercute directamente en la aplicación de estos derechos.

4.- De las corrientes expuestas hacemos nuestra la idea que al referimos a los derechos fundamentales deseamos manifestar que toda persona posee derechos morales, por el hecho de serlo y que éstos deben ser reconocidos y garantizados por la sociedad, el derecho y el poder político sin ningún tipo de discriminación social, económica, jurídica política, ideológica, cultural o sexual.

5.- Existen sin duda violaciones a los derechos humanos que trascienden las fronteras de cada país, teniendo que crearse una colaboración internacional para erradicar esas prácticas que tanto denigran a los individuos.

6.-El interés a nivel mundial porque sean protegidos y respetados los Derechos Humanos, se materializa a través de la firma de la Carta de San Francisco 1945.

7.- A partir de la creación de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos se pretende que exista una eficaz protección y respeto a los Derechos Humanos en todo el mundo.

8.- La participación de México, en la firma de Tratados y Declaraciones sobre Derechos Humanos ha sido constante, logrando con ello, avances importantes en la materia; así como por lo que se refiere a los grupos más vulnerables de la sociedad en nuestro país.

9.- Como consecuencia de la búsqueda de mejores instrumentos jurídicos de protección de los administrados se crean en México, diversas instituciones a lo largo de nuestra historia, cuyo objetivo primordial es la defensa de sus Derechos Fundamentales.

10.- Todas aquellas instituciones que de alguna manera buscaron la protección de los Derechos Humanos manifestaban gran similitud con la figura del Ombudsman, sirviendo actualmente como antecedentes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

11.- La institución encargada en nuestro país de la protección y defensa de Derechos Humanos, surgió con las limitaciones propias de un organismo nuevo del cual no se sabía los resultados que en su actuar pudiera producir entre la sociedad.

12.- En tan sólo dos años de labores se pudo constatar que la Institución podría traer beneficios más significativos a la sociedad, por lo que se procedió a perfeccionarla y ampliar sustantivamente su campo de acción, mediante una Ley Reglamentaria.

13.-A partir de la Constitucionalización del organismo se crean, también Comisiones protectoras de Derechos Humanos en todas las entidades federativas del país, logrando de esta forma, que en

muy poco tiempo se constituya en nuestro país, el sistema de ombudsman más grande del mundo.

14.- Los aspectos de exclusión de competencia de la institución que son de carácter jurisdiccional, laboral y electoral fueron debidamente estudiados y aunque si bien es cierto que, puede existir violación a derechos fundamentales de la persona en esos ámbitos, es por demás señalar que tendría que darse una completa modificación a la Constitución Política del país; para darle competencia sobre esas materias a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

15.-Debido a los muchos avances que se observan en la Ley que reglamenta al organismo, éste se ha desempeñado de manera muy satisfactoria lo que ha traído como consecuencia mayor confianza y reconocimiento de la sociedad y el gobierno respectivamente.

16.- Sin embargo hay mucho todavía por hacer para que en México se fortalezca realmente una cultura de Derechos Humanos, que se disminuya aquellos actos de autoridad y servidores públicos que violen los Derechos Humanos, siendo éste un trabajo de corresponsabilidad tanto del Gobierno como de los gobernados.

17.- Los organismos protectores de los Derechos Fundamentales de la persona, fortalecen el ejercicio efectivo de los derechos que la Constitución garantiza frente al poder público.

## BIBLIOGRAFÍA

- 1.- AGUILAR Cueva, Magdalena.- "El Defensor Ciudadano", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1991.
- 2.- BURGOA, Ignacio.- "Las Garantías Individuales" 21 Ed., Ed. Porrúa 1988.
- 3.- CARPIZO, Jorge.- "Derechos Humanos y Ombudsman", Comisión Nacional de Derechos Humanos, México. 1993.
- 4.- CASTRO CID, Benito de.- "El Reconocimiento de los Derechos Humanos" México UNAM. 1970.
- 5.- DONALD C., Rowat.- "El Defensor del Ciudadano", Fondo de Cultura Económica 2da Ed. México. 1973.
- 6.- FERNANDEZ, Eusebio.- "Teoría de la Justicia y Derechos Humanos" 1ª Reimpresión, Ed. Debate, Madrid 1987.
- 7.- Informe Anual Mayo-1994 Mayo- 1995 Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 1995.
- 8.- Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, "Diccionario Jurídico Mexicano" 4ta Ed. México, Ed. Porrúa, 1990.
- 9.- LÓPEZ Chavarría, José.- "Evolución Normativa de la CNDH", Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992.
- 10.- Omeba, "Enciclopedia Jurídica", Tomo XVIII, Ed. Driskill, Argentina, 1979.
- 11.- PECES Barba, Gregorio.- "Escritos Sobre Derechos Fundamentales", Ed. Eudema, Madrid, 1988.
- 12.- PINA Vara, Rafael.- "Diccionario de Derecho", 17va Ed. México, Ed. Porrúa, 1991.
- 13.- Poder Ejecutivo Federal, "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000", Ed. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995.
- 14.- RABASA Gamboa, Emilio.- "Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos en México", Ed. CNDH 1ra Ed. México. 1992.
- 15.- RODRIGUEZ y Rodríguez, Jesús.- "Antología de Clásicos Mexicanos de los Derechos Humanos", Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991.
- 16.- RODRIGUEZ y Rodríguez, Jesús.- "Los Derechos Humanos en México" en Anuario Jurídico, VII Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1980.
- 17.- SEARA Vázquez, Modesto.- "Derecho Internacional Público", 13a Ed. Porrúa, México 1991.
- 18.- SERRA Rojas, Andrés.- "Derecho Administrativo", Tomo I Ed. 15 Ed. Porrúa México, 1992.
- 19.- TAPIA Hernández, Silverio.- "Principales Declaraciones y Tratados Internacionales de Derechos Humanos, Ratificados por México, Ed. 2da, Ed. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 1994.



- 20.- VENEGAS Alvarez, Sonia .- "Origen y Devenir del Ombudsman" Ed. Universidad Autónoma de México, 1988.

## LEGISLACIÓN

- 1.- Constitución General de la República.
- 2.- Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- 3.- Ley Federal de Protección al Consumidor.
- 4.- Ley que crea la Procuraduría Social de la Montaña.- Periódico Oficial del Estado de Guerrero, 29 de abril de 1987.
- 5.- Ley para la Defensa de los Derechos Humanos en el Estado de Nuevo León, publicado el 3 de enero de 1979, en el Diario Oficial de Nuevo León.
- 6.- Acuerdo que crea la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal- Diario Oficial de la Federación 25 de enero de 1989.
- 7.- Reglamento de la Comisión Nacional de Derechos.