

436  
207



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

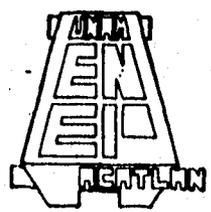
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ACATLAN

**SOBRE LA NECESIDAD DE CREAR  
INSTRUMENTOS JURIDICOS ENCAMINADOS  
A FORTALECER LAS RECOMENDACIONES  
EMITIDAS POR 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 :

**LUIS GUSTAVO VELA SANCHEZ**



NAUCALPAN, MEX.



1996

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

## I N D I C E

	PAG.
DEDICATORIA.....	V
INTRODUCCIÓN.....	VI
CAPÍTULO I - ANTECEDENTES DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	1
1.1- ANTECEDENTES INTERNACIONALES.....	2
1.1.1- LA DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDANO, DE 1789 EN FRANCIA.....	2
1.1.2- EL OMBUDSMAN: DEFENSOR DEL PUEBLO EN SUECIA.....	6
1.1.3- LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LA ONU DE 1948.....	11
1.2- ANTECEDENTES NACIONALES.....	21
1.2.1- LOS DERECHOS HUMANOS EN LA HISTORIA DE MÉXICO Y COMO GARANTÍAS INDIVIDUALES EN LAS DIFERENTES CONSTITUCIONES.....	21
a) Los Huehuetlahtolli.....	21
b) Sentimientos de la Nación por Morelos, para la Constitución de 1814.....	21
c) Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana.....	22
d) La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.....	22
e) La Constitución Centralista de 1836.....	23
f) La Constitución Federal de 1857.....	23
g) La Constitución de 1917.....	24
h) ¿Derechos Humanos o Garantías Individuales?.....	25
1.2.2- ORIGEN Y DEFINICIÓN DEL OMBUDSMAN ACTUAL EN MÉXICO.....	27
a) Su origen.....	27
b) Definición del Ombudsman Mexicano.....	31
CAPÍTULO II - LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS RELATIVOS A LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO.....	34
2.1- EL OMBUDSMAN EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	35

2.1,1-	EL ARTÍCULO 102 APARTADO B DE LA CONSTITUCIÓN, SU ANÁLISIS Y CRÍTICA.....	35
2.2-	LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.....	41
2.2,1-	FACULTADES Y ATRIBUCIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.....	41
2.2,2-	EL PROCEDIMIENTO DE QUEJA ANTE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.....	46
2.3-	COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS EN LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA.....	50
	NOTA ACLARATORIA.....	50
a)	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes.....	50
b)	Comisión de Defensa de los Derechos Humanos en el Estado de Guerrero.....	51
c)	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche.....	53
d)	Comisión de Defensa de los Derechos Humanos en el Estado de Nayarit.....	53
e)	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Chihuahua.....	54
f)	La Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección -- ciudadana del Estado de Baja California.....	56
g)	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.....	61
CAPÍTULO III - ANÁLISIS COMPARATIVO DE FUNCIONAMIENTO JURÍDICO EN LA APLICACIÓN DE DERECHOS HUMANOS ENTRE MÉXICO Y OTROS PAÍSES EN RAZÓN DE SUS LEGISLACIONES VIGENTES.....		64
3.1-	PROCEDIMIENTO DE RESOLUCIÓN Y RECOMENDACIÓN DE LA C.N.D.H. A AUTORIDADES VIOLATORIAS DE DERECHOS HUMANOS. (La Presión Moral ante las autoridades violadoras de Derechos -- Fundamentales).....	65
3.2-	PROCEDIMIENTO DE APLICACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN SUECIA. (El Ombudsman en una Democracia Sólida).....	70
3.3-	ESTRUCTURA Y PROCEDIMIENTO DE APLICACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN ESPAÑA: EL DEFENSOR DEL PUEBLO. (El ombudsman en una Democracia Joven).....	76

3.4- LOS DERECHOS HUMANOS Y SU APLICACIÓN EN AUSTRIA. (Un Ombudsman con Autonomía Total Frente al Estado) .....	82
3.5- PROCEDIMIENTO DE APLICACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL CANADÁ. (Un Ombudsman que Emite Resoluciones con Fuerza Obligatoria).....	86
CAPÍTULO IV - DIFICULTADES PRÁCTICAS E INTITUCIONALES PARA FA CULTAR CON RESOLUCIONES OBLIGATORIAS A LA C.N.D.H.....	93
4.1- LA C.N.D.H. COMO CUARTO PODER. ....	94
4.2- LA NEGATIVA DE LAS AUTORIDADES PARA SUBORDINARSE A LAS RESOLUCIONES DE LA C.N.D.H. ....	102
4.3- EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO Y SU PROYECCIÓN EN LAS AC TIVIDADES DE LA C.N.D.H. ....	116
CAPITULO V - POSIBLES MECANISMOS JURÍDICOS ENCAMINADOS A LO-- GRAR EL CUMPLIMIENTO OBLIGATORIO EN LAS RESOLUCIONES DE LA C.N.D.H.....	124
5.1- LA NECESIDAD DE AUTONOMÍA REAL A FAVOR DE LA C.N.D.H. ....	125
5.2- LA DESIGNACIÓN DEL PRESIDENTE DE LA C.N.D.H.: UNA PROPUES TA. ....	135
5.3- LA URGENTE Y NECESARIA COLABORACIÓN DEL PODER JUDICIAL A LA C.N.D.H. ....	146
5.4- LA RESTITUCIÓN DE OBLIGATORIA DE DERECHOS HUMANOS A TRA-- VÉS DE RESOLUCIÓN JUDICIAL. ....	156
5.4.1- LA SENTENCIA EN MATERIA DE VIOLACIÓN DE DERECHOS HU-- MANOS. ....	156
a) CASOS RESTITUIBLES DE DERECHOS HUMANOS. ....	159
b) CASOS NO RESTITUIBLES DE DERECHOS HUMANOS. ....	161
5.4.2- ALGUNAS PRECISIONES FINALES A NUESTRA PROPUESTA. ....	162
CAPÍTULO VI - PROPUESTA DE ADICIONES AL ARTÍCULO 102 APARTADO B DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL,.....	164
6.1- UNA VISIÓN DE CONJUNTO. ....	165
6.2- SISTEMATIZACIÓN DE LA SOLICITUD. ....	169

CONCLUSIONES. .... 170  
BIBLIOGRAFÍA. .... 176

**DEDICATORIA:**

**A Angeles ... ella sabe porqué.**

**A mi asesor Lic. Rogelio E. Rodríguez por su apoyo,  
siempre incondicional.**

**A mis padres y hermanos por su ayuda y comprensión.**

**A Jagger, Schuster y Leopoldo por ser tan buenos muchachos.**

## INTRODUCCIÓN.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos o el Ombudsman Mexicano ha generado, desde su nacimiento, un sinnúmero de opiniones, ya descalificando su desempeño o bien aplaudiendo su aparición. Es de sobra conocido que en México las autoridades no se habían distinguido por el respeto a estas prerrogativas; se respira un ambiente plagado de desconfianza e inseguridad, no sólo contra la posibilidad de ser víctima de la delincuencia, sino --- existía - y existe - un temor fundado frente a las actividades -- desplegadas por las mismas autoridades, que tanto en el ámbito-- nacional como internacional habían sido señaladas como responsa-- bles de una práctica sistemática de violación de Derechos Humanos

Nuestra preocupación subyace en el sentido de que no obstante haberse creado un organismo defensor de estos derechos a nivel -- federal y estatal esta situación anómala persiste, y creemos que la perfectibilidad de estas instituciones es la única posibilidad de frenar los excesos emanados del propio poder.

Pensamos que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, debe -- ser un órgano acorde a la realidad mexicana y que debe tener de-- terminadas características para ser una institución verdaderamen-- te eficaz.

Por eso la realización del presente trabajo pretende aportar - un análisis sobre la naturaleza, composición y facultades del Om-- budsman Mexicano en la difícil tarea por la tutela de los Dere--- chos Humanos.

Es pertinente aclarar que más que una disertación filosófica - sobre la conceptualización de Derechos Humanos, aquí se analizará

la estructura y alcances de la institución defensora de estas --- prerrogativas, para de esta manera determinar la eficacia de su funcionamiento en el marco del derecho positivo de nuestro país.

Partiremos, pues enunciando la evolución histórica que ha tenido el ombudsman tanto en su contexto internacional como es el caso sueco, siendo éste el paradigma más sobresaliente de la institución, para después estudiar esta figura desde sus formas incipientes en la historia de México.

Mencionaremos también los diferentes instrumentos jurídico-políticos que han trascendido en el devenir de la humanidad, como son la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 en Francia, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 al seno de la Organización de las Naciones Unidas; y de igual forma mencionaremos los Derechos Humanos contenidos en los distintos ordenamientos constitucionales de México.

El capítulo II estará dedicado al estudio de los distintos -- cuerpos normativos relacionados con los Derechos Humanos en México, pero que tienen el carácter de derecho positivo, es decir que se encuentran vigentes en su aplicación. De esta forma abarcaremos el artículo 102 apartado B de la Constitución, la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, su Reglamento, así como -- las disposiciones legales que rigen a los organismos de Derechos Humanos en algunos Estados de la República; todo esto con la finalidad de sustentar nuestra investigación con el rigor que exige la técnica jurídica.

Nuestro desacuerdo por el funcionamiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos bajo la legislación actual, nos lleva a pensar que en la creación de esta, retomando los rasgos que tiene en otros países no fue de la forma más adecuada, pues existen ca-

características que debieron considerarse, de ahí que en el capítulo III de nuestro trabajo abordemos un análisis comparativo del ombudsman en Suecia, España, Austria y el Canadá en relación con la C.N.D.H. mexicana, a fin de demostrar que esta institución fue creada en México con una configuración de lo menos comprometedora para las autoridades que violan estos derechos en nuestro país.

El capítulo IV versará sobre el cúmulo de dificultades políticas, jurídicas e institucionales que, a nuestro juicio limitan la eficacia del Ombudsman Mexicano poniendolo en desventaja frente a las autoridades que transgreden los Derechos Humanos y que son en todo caso a quienes se debería maniatar.

No queremos convertir nuestro trabajo en un mero panfleto -- ideológico encaminado sólo a destruir, por eso en el capítulo V -- seremos propositivos y plantearemos lo que a nuestro parecer son los mecanismos jurídicos viables dirigidos a fortalecer la eficacia, y sobre todo el recocimiento a la C.N.D.H. como un verdadero ombudsman con características encomiables.

En ese mismo tenor el capítulo VI estará destinado para proponer adiciones constitucionales que consagren desde ese máximo ordenamiento, una nueva figura del ombudsman que represente una verdadera instancia del Estado en el compromiso ineludible por la protección y defensa de los Derechos Humanos.

Para finalizar, queremos expresar nuestra intención de que en lo personal, la presente investigación sólo sea el punto de partida en el vasto estudio del ombudsman y los Derechos Humanos.

**CAPÍTULO I    ANTECEDENTES DE LOS DERECHOS  
HUMANOS.**

## 1.1 ANTECEDENTES INTERNACIONALES.

### 1.1.1 LA DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO, DE 1789 EN FRANCIA.

Los antecedentes más relevantes que originaron la legislación de Derechos Humanos en Francia, se encuentran precisamente en el momento de la Revolución Francesa y entre las causas que ocasionaron ésta, se hallan en primer lugar la conducta de los gobernantes del absolutismo y despotismo ilustrado, encarnados en la figura de Luis XVI, cuyos excesos fueron relegando al pueblo, excluyendo lo de toda posibilidad de vida digna lo cual provocó una desigual distribución de la riqueza aunada a una situación anómala -- donde los impuestos recaían sobre las clases más necesitadas y débiles.

Así pues esa forma de ejercicio del poder real hace gestar un movimiento libertario, promovido en gran parte por los intelectuales de la época; los filósofos y enciclopedistas como Voltaire, Rousseau, Montesquieu, Diderot entre otros, quienes cuestionan el gobierno despótico y arbitrario, ponen en tela de juicio el origen divino del poder del rey y denuncian no sólo la disparidad de las formas de vida: el despilfarro del clero y la nobleza sobre la miseria del pueblo; sino también la limitación para expresar ideas políticas o culturales opuestas al régimen y la constante desmedida intromisión en la esfera de derechos mínimos de los gobernados.

Las directrices del pensamiento político que desembocan en la toma de la Bastilla el 14 de julio de 1789 y posteriormente en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano son resumidos por el maestro Gonzalo Armienta en su ponencia presentada en el Congreso Internacional sobre la Constitución y su defensa, donde el autor afirma:

"El hombre para realizarse en plenitud, requiere que el Estado lo respete y garantice el ejercicio de ciertos atributos inherentes a su propio ser, y por ende, de aquellas actividades que cons-

tituyen su expresión más relevante...para alcanzar así niveles de corosos de vida que traiga aparejado el debido respeto a su dignidad personal... Tales imperativos, en su expresión primaria, es to es, derecho a la vida, a la libertad, a la propiedad, a la seguridad... motivan y fundamentan la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.-Y continua el maestro- Rousseau, Locke y Montesquieu son los nuevos adelantados a este hemisferio. Los acompaña el grito libertario del pueblo francés." (1)

En esa tónica en junio de 1789, se reúnen los representantes de los grupos descontentos y conforman la llamada Asamblea Nacional Constituyente, que acuerda elaborar una nueva Constitución: - donde sus objetivos eran suprimir los privilegios de la nobleza y el clero, además de garantizar la libertad e igualdad jurídica de todos los gobernados.

En estas condiciones es que la citada Asamblea expide el 26 de agosto de 1789 La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano alcanzando así formalmente su status jurídico.

El maestro Gaston Garcia Cantú al abordar el tema es uno de los autores que aportan íntegro dicho documento del cual es de vital importancia mencionar su contenido toda vez que significa una gran contribución jurídica e histórica:

1. Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales no pueden fundarse más que sobre la utilidad común.

2. El objeto de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia

---

1 ARMIENTA C. Gonzalo. "Los Derechos Fundamentales del Hombre en el Derecho Mexicano", En la Constitución y su defensa, , pp. 491 y 492.

a la opresión.

3. El principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún cuerpo ni individuo puede ejercer autoridad que no emane expresamente de ella.

4. La libertad consiste en poder hacer todo aquello que no dañe a un tercero; por tanto el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene otros límites que los que aseguren a los demás miembros de la sociedad el disfrute de estos mismos derechos. Estos límites no pueden ser determinados más que por la ley.

5. La ley no tiene derecho de prohibir más que las acciones nocivas a la sociedad. Todo lo que no está prohibido por la ley, no puede ser impedido, y nadie puede ser obligado a hacer lo que ella no ordena.

6. La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a contribuir personalmente, o por medio de sus representantes, a su formación. La ley debe ser idéntica para todos, tanto para proteger como para castigar. Siendo todos los ciudadanos iguales ante sus ojos, son igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según su capacidad, y sin otra distinción que la de sus virtudes y talentos.

7. Ningún hombre puede ser acusado, arrestado ni detenido, si no es en los casos determinados por la ley, y según las formas por ella prescritas. Los que solicitan, expiden, ejecutan o hacen ejecutar ordenes arbitrarias deben ser castigados, pero todo ciudadano llamado o designado en virtud de la ley, debe obedecer en el acto: su resistencia le hace culpable.

8. La ley no debe establecer más que penas estricta y evidentemente necesarias, y nadie puede ser castigado más que en virtud de una ley establecida y promulgada con anterioridad al delito, y legalmente aplicada.

9. Todo hombre ha de ser tenido por inocente hasta que haya sido declarado culpable, y si se juzga indispensable el detenerlo, todo rigor que no fuere necesario para asegurarse de su persona

debe ser severamente reprimido por la ley.

10. Nadie debe ser molestado por sus opiniones, incluso religiosas, con tal de que su manifestación no altere el orden público establecido por la ley.

11. La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los más preciosos derechos del hombre. Todo ciudadano puede pues hablar, escribir, imprimir libremente, salvo la obligación de responder del abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley.

12. La garantía de los Derechos del Hombre y del Ciudadano necesita de una fuerza pública; ésta fuerza queda instituida para el bien común y no para utilidad particular de aquellos a quienes está confiada.

13. Para el mantenimiento de la fuerza pública y para los gastos de administración, es indispensable una contribución común. Esta contribución debe ser repartida por igual entre todos los ciudadanos, en razón de sus facultades.

14. Todos los ciudadanos tienen el derecho de comprobar por sí mismos o por sus representantes la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente, de vigilar su empleo y de determinar su cuantía, su asiento, cobro y duración.

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

16. Toda sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de los poderes determinada, no tiene Constitución.

17. Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, si no es en los casos en que la necesidad pública, legalmente comprobada, lo exija evidentemente, y bajo la condición de una indemnización justa y previa. (2)

2 GARCIA, Cantú, Gastón (Recopilador) Textos de Historia Universal (antología), pp. 162-164.

La trascendencia de esta Declaración radica fundamentalmente en que permitió sentar las bases de muchas instituciones jurídicas y políticas actuales que existen en una gran cantidad de países occidentales. Es importante mencionar también que el principio de Derechos Humanos significó una gran influencia en las Constituciones de otros países, entre ellos México que recoge esta tradición y la plasma posteriormente en los capítulos constitucionales de Garantías Individuales.

Esta aportación es uno de los legados más relevantes de la Revolución Francesa, estableciendo claramente el derecho del hombre a la libertad y su ejercicio con la sola limitación del bien colectivo como baluarte básico de la convivencia entre los hombres, y como un medio de protección del gobernado frente al poder del Estado.

#### 1.1.2 EL OMBUDSMAN: DEFENSOR DEL PUEBLO EN SUECIA.

En Suecia afirman la gran mayoría de los autores es donde se gesta la figura del Ombudsman, que anteriormente a ese nombre se identificaba como el Canciller de la Justicia siendo esta institución creada por el rey Carlos XII en 1713, la función más importante de esta cancillería era la vigilancia general para asegurar el debido cumplimiento de la legislación de la época, además se observaba el desempeño de los servidores públicos.

Y a mediados del siglo XVIII la Oficina del Canciller de la Justicia sueca, adquiere un avance en su posición de autonomía, ya que el titular de la oficina deja de ser designado por el rey y se traslada esa facultad a los cuerpos de representación popular: que eran los cuatro estados, constituidos en una forma de poder legislativo.

Así pues la figura del Canciller de la Justicia designado por el término sueco JUSTITIEKANSLER se consolida como el antecesor de la oficina del Ombudsman, la cual se funda en 1809, y que es

importante aclarar vuelve a ser un funcionario designado por el rey, como resultado del golpe de Estado de 1772 en Suecia encabezado por el después rey Gustavo III quien en su ascenso al trono le arranca a Los Cuatro Estados esa atribución, y se le devuelve al parlamento según lo establecerá después la Constitución de 1809.

Esta Constitución en Suecia significa un parteaguas en la historia de la figura del defensor del pueblo, ya que se sistematiza con fuerza de ley y se le dan atribuciones formales.

El contenido de la Constitución de 1809 recoge la tradición francesa de la aportación a la idea de Soberanía, que recae en el pueblo; y no en el rey, asimismo el pueblo tiene medios de defensa contra el poder y en 6 artículos de dicha Constitución se define al Ombudsman con su función de sólo vigilar o supervisar actos y desempeño de las actividades administrativas, así como la protección de los derechos ciudadanos, establecía también la coexistencia del Ombudsman con un sistema de recursos y tribunales administrativos, se le negaba la posibilidad de ejercer un poder coercitivo para el cumplimiento de sus resoluciones y se enfatizaba -- que la base de eficacia del Ombudsman se fundaba en su autoridad moral y el uso de medios de publicidad para el cumplimiento de sus determinaciones.

Un hecho relevante que no podemos dejar pasar es que en esos momentos en Europa también se desarrolla una amplia discusión, en caminata a crear derechos procesales que aparejan medios de defensa para los gobernados.

Otro dato importante en la historia del Ombudsman sueco fue el hecho que desde su origen también se constituyó como un órgano de vigilancia sobre los comandantes militares y oficiales de menor rango, y fue hasta 1915 que se creó el defensor especializado de la milicia denominado MILITIEOMBUDSMAN.

La estructura y relación del Ombudsman con el poder del rey adquiere una autonomía que hasta la fecha prevalece en virtud de --

que se otorga al parlamento medios extensos para controlar las actividades gubernamentales, entre ellos la posibilidad de nombrar un Ombudsman para asegurarse de que el trabajo de las autoridades se de con lo dispuesto en las leyes.

De esta forma la naturaleza de defensa del Ombudsman sueco va en atención al reconocimiento de que las autoridades pueden equivocarse, actuar con negligencia y como resultado de ello perjudicar en su ámbito jurídico al gobernado.

Sin embargo la misma reglamentación sueca le señalaba al Ombudsman sus limitaciones específicas, por ejemplo, se le negaba la posibilidad de ejercitar alguna acción en contra de la Suprema Corte de Justicia y de la Suprema Corte Administrativa, salvo que la falta cometida hubiese sido muy grave, pero la calificación de la gravedad de la falta escapaba de la esfera del Ombudsman, es decir se podía dar la posibilidad de que estos dos órganos cometieran algún abuso "menor" y no ser sujetos de recomendación por el defensor del pueblo.

Pero esa limitación sólo se dirigía a esa jerarquía del poder judicial, por que a otra clase de jueces sí estaban supeditados a la vigilancia del Ombudsman, sin que ésto significara y por lo menos en Suecia, que se pusiera en peligro la independencia de los tribunales ante la intervención de un Ombudsman.

No obstante lo anterior el Ombudsman en su carácter de vigilante no podía cambiar las decisiones de un tribunal, pero tampoco el juzgador quedaba al margen de la crítica por parte del Ombudsman, por violar derechos.

En cuanto a los mecanismos o medidas que tomaba el Ombudsman cuando encontraba faltas en la actividad de los funcionarios al principio se dedicaba a presentar ante los tribunales los hechos para el enjuiciamiento de la autoridad violatoria; pero con el paso del tiempo lo cambio por una modalidad de RECORDATORIO dirigido al funcionario correspondiente haciendo notar lo incorrecto o inadecuado de su proceder, sin embargo la modalidad de ACUSACIÓN

ante los tribunales se la ha reservado el propio Ombudsman para - aquellos casos cuya naturaleza así lo requiera.

Donald Rowat autor de el libro El Ombudsman, establece los distintos alcances y naturaleza en el contenido de un recordatorio y una acusación, así pues, nos dice:

Debe observarse que ésta práctica de los recordatorios protege principalmente el interés de los propios funcionarios públicos, - porque un recordatorio se considera como un mal menor que la acusación por una falta. Por lo tanto, en los casos en que se admiten los errores o la negligencia no debiera haber resistencia contra ésta forma de intervención. Sin embargo, si el funcionario en --- cuestión sostiene que no ha cometido ningún error, el Ombudsman - usualmente se siente obligado a turnar el caso a los tribunales - formulando una acusación por la falta. Pero tales protestas de -- los funcionarios públicos que han sido reprendidos, son raras. (3)

De esta manera observamos que la instauración de la oficina -- del Ombudsman en Suecia, significó la creación de una institución guardián de los derechos de la población y de alguna manera se -- constituye también como un protector de la seguridad de los ciudadanos sujetos al derecho. El Ombudsman ha prevalecido con esas características por más de 180 años en ese país y sus propósitos -- han rebasado su propio ámbito territorial, internacionalizándose poco después de su nacimiento esa figura tuteladora de derechos - fundamentales.

Si hemos dicho que Francia aportó para la humanidad una sistematización de los Derechos Humanos a partir de la declaración de 1789, debemos reconocer también la gran contribución sueca en la

(3) ROWAT, C. Donald. El Ombudsman. F.C.E. México, p. 65

figura del Ombudsman como un medio e instrumento básico en el propósito de consolidar el respeto por los Derechos Humanos.

La maestra Teresa Jimenez por su parte señala el gran impacto que tuvo la figura del Ombudsman sueco en otros países Europeos y nos proporciona el nombre que adquirió esta institución en esos países:

- a) Finlandia introduce el Ombudsman siguiendo el modelo sueco en 1919.
- b) Dinamarca en 1946 crea un Ombudsman muy parecido al de Suecia.
- c) Nueva Zelanda en 1962 instituye un Comisionado Parlamentario - que hace las veces de Ombudsman.
- d) Australia a fines de los 70's crea el Ombudsman Federal.
- e) Gran Bretaña en 1967 crea el Parlamento Commissioner Act.
- f) Francia en 1973 crea el "Mediatur"
- g) Portugal el Proveedor de la Justicia en 1975.
- h) España en 1978 el defensor del pueblo. (4)

---

(4) JIMÉNEZ, Cabrera, María Teresa. La Protección de los Derechos Humanos en México (Tesis recepcional maestría), p. 112.

### 1.1.3 LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LA ONU DE 1948.

La tradición de Derechos Humanos al seno de la Organización de las Naciones Unidas se encuentra fundamentada, desde la misma --- suscripción de la Carta de la ONU del 24 de octubre de 1945; en - ella al señalar su apartado de considerandos se enfatiza la necesidad de proteger los derechos fundamentales del hombre, su digni- dad y el valor de la persona humana con la derivada igualdad de \_ derechos entre hombres y mujeres. En el mismo sentido la fracción tercera del artículo 1o. de la misma carta establece la importan- cia de fomentar entre las naciones vínculos de cooperación inter- nacional, encaminados a la solución de problemas de tipo económi-- co, social, cultural y el estímulo del respeto a los Derechos Hu- manos, y las libertades fundamentales de todos sin distinción de ra- za, sexo, idioma o religión.

El artículo 13 de dicho documento otorga a la misma Asamblea \_ General de la ONU la facultad de realizar estudios y recomendacio

nes dirigidos a poner en práctica el contenido del artículo 10.

Así pues al erigirse la ONU como máximo organismo internacional y proclamarse como defensora de los Derechos Humanos, éstos -- también se internacionalizan y ante esa nueva perspectiva de reconocimiento de Derechos Fundamentales se proclama el 10. de diciembre de 1948 en París la Declaración Universal de los Derechos del Hombre donde ya en forma mas sistemática se ratifican prerrogativas tales como el derecho a un juicio justo y de asociación, libertades de expresión y sobre, todo se establecen derechos de carácter laboral, político y de un nivel de vida adecuado, entre -- otros muchos.

El preámbulo de la Declaración dividida en siete considerandos, establece el valor de la persona humana y su relación de igualdad con los otros que hacen derivar entonces derechos iguales e inalienables. Se sugiere a los Estados miembros la conveniencia de - su respeto y cumplimiento para que con su conducta impedir la rebelión del pueblo como último recurso contra la tiranía y la opresión, y establece también la necesidad de crear mecanismos de cooperación entre los estados a fin de proteger los derechos fundamentales.

Y no obstante que esta Declaración no obliga jurídicamente a - los países a respetar los Derechos Humanos, ya que la Asamblea General de la ONU no tiene competencia legislativa, sí se sienta un - precedente internacional para crear una cultura de Derechos Humanos entre los firmantes.

El contenido textual de los artículos de dicha declaración, es pues, el siguiente:

**Artículo 1º.** Todos los seres humanos nacen libres e iguales en -- dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos y los otros.

**Artículo 2º.** 1 Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta declaración, sin distinción alguna -

de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

2. Además no se hará distinción alguna fundada en la condición política jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona -- tanto se se trata de un país independiente como de un territorio bajo administración fiduciaria no autónomo o sometido a cualquiera otra limitación de soberanía.

Artículo 3°. Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

Artículo 4°. Nadie estara sometido a esclavitud ni a servidumbre; la esclavitud y la trata de esclavos estan prohibidas en todas sus formas.

Artículo 5°. Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos -- crueles, inhumanos o degradantes.

Artículo 6°. Todo ser humano tiene derecho en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Artículo 7°. Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación, -- que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

Artículo 8°. Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley.

Artículo 9°. Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.

Artículo 10. Toda persona tiene derecho a condiciones de plena -- igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de

cualquier acusación contra ella en materia penal.

Artículo 11. Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.

Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse fueron delictivos según el Derecho Nacional o Internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito.

Artículo 12. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio, o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.

Artículo 13. 1 Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.

2 Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio y a regresar a su país.

Artículo 14. 1 En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.

2 Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Artículo 15. 1 Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.

2 A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad.

Artículo 16. 1 Los hombres y las mujeres, a partir de la edad nupcial, tienen derecho, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión, a casarse y fundar una familia; y disfrutarán de iguales derechos en cuanto al

matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio.

2 Sólo mediante libre y pleno consentimiento de los futuros esposos podrá contraerse el matrimonio,

3 La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.

Artículo 17. 1 Toda persona tiene derecho a la propiedad individual y colectivamente.

2 Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.

Artículo 18. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.

Artículo 19. Todo Individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones, y el de difundirlos sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Artículo 20. 1 Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica.

2 Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

Artículo 21. 1 Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

2 Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

3 La voluntad del pueblo es la base de autoridad del poder público; ésta voluntad se expresará mediante elec-

ciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Artículo 22. Toda persona, como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Artículo 23. 1 Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

2 Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

3 Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia confortable a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.

4 Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

Artículo 24. Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute de tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.

Artículo 25. 1 Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, a sí como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez

u otro caso de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

2 La maternidad y la infancia tienen derecho, cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

**Artículo 26.** 1 Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria, la instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

2 La educación tendrá por objetivo el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia, y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

3 Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

**Artículo 27.** 1 Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y de los beneficios que de él resulten.

2 Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

**Artículo 28.** Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y las

libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos.

Artículo 29. 1 Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.

2 En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.

3 Estos derechos y libertades no podrán, en ningún caso, ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Artículo 30. Nada en la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta declaración.

De ésta forma es importante mencionar que la misma ONU ha intentado superar el mero carácter enunciativo de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, y a través de distintos instrumentos intenta confirmar el respeto de los Derechos Humanos y sobre todo influir en las legislaciones internas de los países miembros para que adopten como derecho positivo las medidas tutelares de Derechos fundamentales.

Así la Maestra Teresa Jiménez en su tesis recepcional del grado de maestro menciona dichos instrumentos internacionales:

a) Convención sobre la Concesión de los Derechos Políticos a -

la mujer.

- b) Declaración Sobre los Derechos del Niño de 1959.
- c) Pacto de Derechos Civiles y Políticos (16 de diciembre de 1966).
- d) Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- c) Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (16 de diciembre de 1966).
- f) Convención Americana Sobre Derechos Humanos.
- g) Convención Americana Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979.
- h) Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura de 1986.
- i) Declaración Sobre el Derecho al Desarrollo de 1986.(5).

El Maestro César Sepúlveda por su parte señala que el desarrollo y evolución de la misma Declaración encontró posteriormente mecanismos de aplicación de los Derechos Humanos superándose así su etapa enunciativa.

El autor nos dice:

A pesar de que pudiera estimarse que se trata de una enunciación ideal y sin efectos, la Declaración, constituyó el aparato sustantivo necesario para poder crear más tarde una maquinaria procesal adecuada de protección y fue un vehículo importante para ir generando una conciencia general, un ambiente de respeto hacia las libertades básicas y para familiarizar a los Estados --

---

(5) Ibid. JIMENEZ, p p. 36-43.

con la necesidad de que esos derechos sean salvaguardados. (6).

La Declaración de la ONU, significa pues, como antecedente internacional de los Derechos Humanos una gran influencia que como se verá posteriormente recoge el Derecho mexicano.

---

(6) SEPÚLVEDA, César. Derecho Internacional. p. 508.

## 1.2 ANTECEDENTES NACIONALES.

### 1.2.1 LOS DERECHOS HUMANOS EN LA HISTORIA DE MÉXICO Y COMO GARANTÍAS INDIVIDUALES EN LAS DIFERENTES CONSTITUCIONES.

#### a) Los Huehuetlahtolli.

Desde la época prehispánica de nuestra nación se vislumbra la existencia de ciertos derechos que protegían en forma incipiente al gobernado.

Así ocurre que en los Huehuetlahtolli, que son los testimonios de la palabra escrita de los pueblos mesoamericanos del año 1600 se hacía ya una exhortación a los gobernantes con respecto de los gobernados, los cuales se consignaban en los siguientes términos:

He aquí como conversan los gobernantes acerca del gobierno, para que en sus manos no se arruine el agua el monte, la ciudad...- En ninguna parte seáis insolente con las personas. Con tranquilidad, con alegría haced vuestras vidas tened mucho respeto a los ancianos afligidos, a las ancianas sufridas; y al águila, al ocelote, al vasallo, tenedle temor reverencial mirad con respeto a su pobre braguero, a su pobre capa. En donde encontréis al hombre anciano, junto al río, en el camino, le direís: padre mío, abuelo mío, tío mío. Y a la anciana le direís: Madre mía, abuela mía, -- con tranquilidad, con alegría encáminala, no vayas a caerte en algún sitio. (7)

No obstante que este testimonio sugería derechos para los gobernados, existía un problema, de que se atendían según la estratificación social, y no tenían un carácter general, ya que las clases privilegiadas eran mayormente tuteladas.

#### b) Sentimientos de la Nación de Morelos. Para la Constitución de

(7) COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, Documentos y Testimonios de Cinco Siglos (Antología). p. 14.

1814.

Fue el primer documento que intentaba ser constitución presentado por Jose Marfa Morelos el 22 de octubre de 1812, pero que -- nunca fue reconocido como derecho positivo.

En el se contemplaban principios como los de soberanía, abolición de la esclavitud (art. 15), igualdad ante la ley (art. 13), la proscripción de la tortura (art. 18), la necesidad de un régimen tributario más humano (art. 22).

c) Decreto Constitucional Para la Libertad de la América Mexicana--na.

Producto del Constituyente de Chilpancingo, conocida como Cong titución de Apatzingán establecía ya en su contenido la enumera-- ción de Derechos Fundamentales por ejemplo, en el artículo 24 con sagra los derechos de igualdad, seguridad, propiedad y libertad, y obliga a los gobiernos y asociaciones políticas a la protección de éstos valores; sin que se señale un mecanismo de defensa en fa vor del gobernado para promover ante la autoridad en caso de que violaran en su contra dichas prerrogativas.

d) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

Esta es la primera Constitución de México Independiente y uno de sus principales rasgos es que es la primera que adopta el régi men Federal.

Esta Constitución no tenía un capítulo especial que consagrara Derechos Humanos y garantías individuales, tal vez preocupada en principio por estructurar la nación independiente. No obstante lo anterior en artículos dispersos de dicho ordenamiento legal se -- contenían algunos de los derechos fundamentales.

Así pues el artículo 161 de esta carta magna obligaba a los Eg tados a proteger a sus habitantes en el uso de la libertad que -- tienen de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación.

El artículo 147, prohibía para siempre la pena de confiscación de bienes.

El artículo 148, prohibía la retroactividad de toda ley que -- perjudicara.

El artículo 149, prohibía a toda autoridad la aplicación de -- tormentos.

El artículo 150, prohibía las detenciones sin que mediara prueba del delito.

El artículo 152 sujetaba a la autoridad al principio de legalidad.

e) La Constitución Centralista de 1836.

En este ordenamiento jurídico se rompe temporalmente el sistema Federal a cambio de uno Central. Surge en esta Constitución el Supremo Poder Conservador que tiene facultades exageradas sobre los otros tres poderes.

Sin embargo encontramos un contenido relativo a garantías individuales que consagra las garantías de legalidad, de audiencia, de legitimación, de libertad de imprenta, etc.

f) La Constitución Federal de 1857.

Promulgada el 5 de febrero de 1857 y retomando el modelo Federal, es la primera enormemente influida por el liberalismo europeo y que retoma casi literalmente los principios consagrados en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 en Francia.

De esa forma el artículo 1o. de esta Constitución consagra la importancia de los derechos humanos como principios de sustento de la nación:

Art. 1o. El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las Instituciones Sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la --

presente constitución. (8)

Esta Carta Magna consagra un capítulo completo a los derechos del hombre como garantías individuales y consagra en general las prerrogativas que ya se han venido señalando como de libertad, en señanza libre, libertad de trabajo, libertad de expresión, de imprenta, derecho de petición, de asociación, libertad de tránsito, de igualdad jurídica, principios de legalidad, garantías procesales, etc.

Y sobre todo algo muy importante que también sistematiza esta constitución es que establece medios de defensa para que el gobierno movilice la maquinaria jurisdiccional en caso de sufrir una violación de sus garantías.

El art. 101 de dicha Constitución, en su fracción I. da competencia a los tribunales federales de conocer por actos o leyes -- que violen garantías individuales.

g) La Constitución de 1917.

Esta Constitución que es la actual, confirma, recoge casi en su totalidad el capítulo de garantías individuales que consagraba la Constitución de 1857; se divide en una parte dogmática y -- una orgánica; y es precisamente la parte dogmática la que recoge el capítulo de Garantías Individuales. Otra contribución que da -- la constitución de 1917 es que amplía las garantías individuales e integra garantías sociales enumeradas principalmente en los artículos 27 y 123 constitucional.

La importancia de esta Constitución en su capítulo de garantías, radica principalmente en que siendo el actual derecho positivo protector de Derechos fundamentales contempla también en --

---

(8) Ibid p. 45

otro apartado la posibilidad de hacerlos valer frente a cualquier violación mediante el juicio de amparo, del que conocerán los tribunales Federales.

En lo que respecta a la sistematización de garantías individuales consagradas en la constitución de 1917, el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela las clasifica en sus diversas modalidades. Así, pues tenemos:

Garantías de Libertad Contempladas en los artículos 2o., 5o., 6o. 7o., 9o., 10,11,14,15,16 y 24.

Las de Igualdad jurídica y legalidad en los artículos 1o., 2o., 4o., 12 y 13.

Las de seguridad jurídica en los artículos 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23.

Las de propiedad en el artículo 27.

Las garantías sociales principalmente en los artículos 27 y -- 123. (9)

#### h) ¿Derechos Humanos o Garantías Individuales?

Existe para efectos de distinción de estos conceptos una amplia discusión doctrinal, y con la finalidad de no dispersar el objetivo de este trabajo, tenemos que aclarar que hasta la Constitución de 1857 se consideraban Derechos Humanos o Naturales, al conjunto de prerrogativas que posee el hombre, o sea por su sola condición humana; esta teoría la sostiene el Iusnaturalismo.

Por otra parte al hablar de garantías individuales, se refieren algunos a los derechos que conquista el ciudadano por el hecho de vivir en sociedad, es decir al ser integrados jurídicamente, el Estado otorga una esfera jurídica de protección al go-

(9) BURGOA, O, Ignacio, Las Garantías Individuales, pp.

bernado que las autoridades deben respetar aun contra su voluntad.

De ésta manera se distinguen unos, Los Derechos Humanos como derechos inherentes al hombre, y las Garantías Individuales como derechos otorgados por el Estado. No obstante esta distinción La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia que es la más clara influencia, si establece la necesidad de que el Estado reconozca, acepte y otorgue derechos al hombre en atención a su condición Humana.

Por eso en nuestra opinión, un acontecimiento histórico que puede clarificar esta distinción entre Derechos Humanos y Garantías Individuales, es con el nacimiento de la República como forma de gobierno, donde al consolidarse el pacto o contrato social que refiere Rousseau para formar el nuevo gobierno y Estado mediante la voluntad soberana del pueblo se crea un depositario del poder, que a su vez recoge como normatividad la corriente iusnaturalista de los Derechos Humanos, y de esa forma el propio Estado reconoce que existe una esfera jurídica de los ciudadanos que no puede ser rebasada.

Estos postulados son posteriormente plasmados en los documentos constitucionales alcanzando el status de Derecho Positivo, otorgando estas garantías o prerrogativas al gobernado.

Lo dicho no significa que a partir de entonces, nazcan los Derechos Humanos; estos preexistían a toda forma de gobierno y sólo hasta entonces son reconocidos.

### 1.2.2 ORIGEN Y DEFINICIÓN DEL OMBUDSMAN ACTUAL EN MÉXICO.

#### a) Su origen.

Ha quedado establecido en el apartado anterior el catálogo de los Derechos Humanos en los diversos ordenamientos jurídicos de la historia de nuestro país, es menester pues, mencionar el desarrollo que ha tenido la figura del defensor de los Derechos Humanos en México, es decir, del ombudsman mexicano.

Se encuentran sus primeros orígenes en la institución de la -- Procuraduría de los Pobres de 1847 en el Estado de San Luis Potosí, misma que tenía la finalidad de promover el respeto para las personas desválidas. Los Procuradores de los Pobres tenían la --- obligación de exigir a las autoridades competentes que las personas bajo su protección fueran atendidas conforme a derecho tomando en cuenta su situación de desventaja social. De hecho el artículo 2o. de la Ley de la Procuraduría de los Pobres, establecía:

Art. 2o. Será ~~de~~ su obligación (de los Procuradores de los Pobres) ocuparse exclusivamente de la defensa de las personas desválidas denunciando ante las autoridades respectivas, y pidiendo -- pronta e inmediata reparación sobre cualquier exceso... que contra aquellas se cometieren ya en el orden judicial, ya en el político o militar del Estado, bien tenga su origen de parte de alguna autoridad, o bien de cualquier otro funcionario o agente públi-----co. (10)

No obstante que esta regulación jurídica representaba un gran adelanto para su época no logró trascender ni influir en la constitución de 1857.

Después de un hueco de más de un siglo sobre la figura del om-

(10) Op. cit. Documentos y Testimonios de Cinco Siglos, p. 39

budsman en México retorna en la década de los 60's la discusión sobre la necesidad de su existencia, principalmente abordada en trabajos monográficos y en tesis profesionales, tal es el caso del artículo elaborado por Lucio Cabrera en 1961 en el que expone la urgencia de crear una institución, además de las jurídicas como medios de control constitucional. (11)

Este trabajo y el de diversos tesisistas sentaron las bases para que posteriormente algunos estados de la República legislaran sobre la figura del ombudsman.

En el Estado de Nuevo León, por ejemplo, nace la Dirección Para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León en 1979, la cual establecía la realización de gestiones a través de una procuraduría o defensoría encargada de recibir quejas de los gobernados en contra de autoridades, federales, estatales o municipales con la facultad de publicitar la ventilación del asunto a fin de obtener resultados en beneficio de los derechos del hombre para tales efectos se creó también en el mismo año la Ley Para la Defensa de los Derechos Humanos en el Estado de Nuevo León.

El municipio de Colima en 1983 en su bando municipal, crea su propio ombudsman (el Procurador de Vecinos) el cual estaba capacitado, como nos dice la investigadora Rosa Ma. Alvarez, para recibir e investigar las reclamaciones del pueblo contra las acciones de las autoridades administrativas municipales, así como sugerir en el informe periódico de actividades las reformas administrativas que considerara oportunas. (12)

---

(11) Cfr. CABRERA, Lucio, "Una forma política de Control Constitucional", UNAM, Núm. 42

(12) ALVAREZ, De Lara, Rosa Ma. Legislación Estatal en Materia de Defensa de los Derechos Humanos. C.N.D.H. p. 10

Posteriormente, en ese orden de ideas, en 1985 se crea la Defensoría de los Derechos Universitarios que conocería de las inconformidades de estudiantes y profesores de la UNAM, cuando se les afectaban sus derechos contenidos en la Legislación Universitaria Y la Defensoría podía proponer soluciones a las autoridades de la UNAM.

De igual forma en Oaxaca en el año de 1986 el gobierno del Estado reconoce la composición indígena de la región y como estos grupos son víctimas de opresión e injusticias, encontrándose en una situación de desventaja para el ejercicio de sus derechos ciudadanos se crea pues la Procuraduría para la Defensa del Indígena en ese mismo año, y un paso de trascendental importancia es que se incluye como organo de autoridad a un procurador indígena y de legados regionales cuya única desventaja era que los designaba el gobernador.

Guerrero, otro Estado con condiciones de pobreza y marginación alarmantes, bajo el mandato del extinto Jose Francisco Ruíz Massieu, crea la Procuraduría Social de la Montaña de Guerrero en 1987, la cual va más dirigida a la protección de Los Derechos Sociales, como el desarrollo económico y social de la población, sobre todo de los indígenas, sin que se establezca mecanismo de defensa a favor del gobernado frente a las autoridades del Estado.

Del mismo modo la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes de año de 1988 se constituye como una institución mediadora entre el Estado y su sociedad civil, aproximando de esta manera su concepción jurídica a la figura del ombudsman Sueco.

Sin embargo una de las contribuciones más importantes la da el Estado de Morelos al crear la Comisión de Derechos Humanos del Estado, la cual ya incluye la denominación de Comisión, que a la postre retomará la C.N.D.H. y además incluye a las diversas representaciones sociales, culturales, económicas y políticas de la entidad y prefigura lo que despues será la ya mencionada ----

C.N.D.H.

El centro no puede permanecer al margen y crea por una parte - la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal en - 1989, que como principal atribución tiene la de defender al ciudadano frente a actos administrativos que en la ciudad por su complejidad resultan difíciles para los gobernados. También nace el antecedente inmediato de la C.N.D.H. que es la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación el 13 de febrero de 1989, denotando ya la intención de Federalizar una figura de defensa de los Derechos del Hombre.

Aquí es pertinente reflexionar sobre éstos últimos momentos y el contexto inmediato en que nace la C.N.D.H., por que no sólo se entienden las instituciones por el simple hecho de creación de -- normas, sino que se responde más bien a una problemática económica, política y social del momento, lo que justifica la existencia de dichos ordenamientos.

Así pues los esfuerzos gubernamentales dirigidos a crear un -- ombudsman se circunscriben con gran auge desde mediados de los -- 80's que es precisamente despues de 70 años de promulgada la constitución cuando se dan las negociaciones para el ingreso de México al Gatt, cuando se instaura la realización de un nuevo modelo económico empujado por lá globalización, y sobre todo existe una aguda crisis económica de inflación y deficit's comerciales; ésto se proyecta en la sociedad.

En la primera mitad de 1990, el gobierno mexicano se enfrenta a severas críticas internacionales sobre violaciones de Derechos Humanos, sobre todo a raíz del asesinato de la abogada Norma Corona quien fungía como presidenta de la Comisión Para los Derechos Humanos A. C. de Sinaloa, lo cual provocó sin más el descontento de los organismos no gubernamentales internacionales como Americas Watch y Amnistía Internacional, en 1990 dan un informe a la opinión pública mundial señalando testimonios de violaciones tales como matigamiento, detenciones ilegales, malos tratos, homici-

dios, desapariciones, torturas, etc.

El informe de Amnistía Internacional concluye que en México la tortura es institucionalizada utilizando métodos brutales que incluye palizas, semiasfixia, abusos sexuales y descargas eléctricas. (13)

El informe de Americas Watch se da en el mismo tenor. Y esta presión internacional trasciende en el gobierno mexicano para -- crear en este país un ombudsman.

De ésta forma se crea por Decreto Presidencial del 5 de junio de 1990 La Comisión Nacional de Derechos Humanos que estará destinada a vigilar el cumplimiento de los Derechos Humanos consagrados en la Constitución como garantías individuales además de la legislación relativa emanada de convenios y tratados internacionales suscritas por México.

Por lo anterior es posible vislumbrar el espectro jurídico político y social, generado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que permeó todo el conjunto de la esfera nacional y alcanzó su punto máximo al ser inscrita en la carta magna y de ésta forma incluir a los Derechos Fundamentales en el proyecto de nación; sin que su creación significara ser estrictamente una buena voluntad del presidente Carlos Salinas, sino producto de la presión.

b) Definición del ombudsman mexicano.

Sin entrar en el análisis concienzudo de la Ley de la C.N.D.H. -lo cual se realizará en un apartado posterior- encontramos la definición del ombudsman mexicano en el artículo segundo del decreto por el cual se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos:

Artículo 2°. La Comisión Nacional de Derechos Humanos será el órgano responsable de proponer y vigilar el cumplimiento de la po

---

(13) Publicado originalmente en inglés en Junio de 1990 por Amnesty Publications y traducido y editado en español en septiembre de 1991 por editorial Amnistía Internacional (EDAI), en Madrid, España.

lítica nacional en materia de respeto y defensa a los derechos -- humanos. Con éste propósito instrumentará los mecanismos necesarios de prevención, atención y coordinación que garanticen la salvaguarda de los derechos humanos de los mexicanos y de los extranjeros que se encuentren en territorio nacional...

Las características del ombudsman mexicano se hayan establecidas como un órgano previsto en la constitución que encabeza un -- funcionario público de alto nivel (Presidente de la Comisión) que recibe las quejas provenientes de personas agraviadas por actos u omisiones de autoridades administrativas y funcionarios; y que -- además tiene el poder para investigar así como para recomendar -- acciones correctivas y publicar informes.

También persigue la finalidad de asegurar que la procuración -- de justicia se realice en forma sencilla, gratuita, expedita, justa e imparcial.

El investigador Raul Arrieta aporta rasgos sobre la naturaleza del ombudsman con respecto de los tribunales y que contiene similitudes con el ombudsman mexicano y afirma:

El ombudsman no sustituye a los tribunales ordinarios es un -- instrumento extraordinario, auxiliar para resolver en forma expedita y menos formalista los conflictos surgidos entre gobernadores y gobernados. Por eso, deviene en defensor de los derechos -- humanos; órgano que resuelve las quejas presentadas en contra de la administración pública; persecutor de anomalías burocráticas, mecanismo de control ( o contralor), entre consultivo e indiscutible pedagogo. (14)

De ésto se desprende que no ordenará ni estará subordinado al poder Judicial, y ésto contribuye en cierta forma a su independencia

---

(14) ARRIETA, C. Raúl El ombudsman en el Derecho Comparado. En revista de Derecho Público, Caracas, No. 20, 1983, p. 11

cia, autonomía, imparcialidad, versatilidad, honorabilidad de -- sus actividades.

Sobre sus resoluciones el ombudsman mexicano, las emitirá en -- forma de recomendaciones, sugerencias u opiniones; derivado de -- este carácter de carencia de facultad coercitiva directa, y más -- bien se sustenta en su autoridad moral, probidad y prestigio inte lectual.

La publicidad es un factor en beneficio del ombudsman, para -- ventilar masivamente las posibles violaciones de autoridades que contribuye como medio de presión para cumplimentar las resoluciones emitidas del ombudsman. De hecho por su carácter no coercitivo, sin la publicidad difícilmente el ombudsman alcanzaría sus co metidos.

Para finalizar es importante decir que dentro de la concep--- ción del ombudsman mexicano, se le limita de conocer sobre asuntos en materia jurisdiccional electoral y laboral; cuestiones que por su relevancia son motivos de otra ~~dis~~ertación.

**CAPÍTULO II    LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS RELATIVOS A  
                  LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO.**

2.1 EL OMBUDSMAN EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.  
2.1.1 EL ARTÍCULO 102 APARTADO B CONSTITUCIONAL, SU ANÁLISIS Y CRÍTICA.

Como se ha expuesto; la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos por el decreto del 5 de junio de 1990, significa el nacimiento del ombudsman mexicano, reitera la idea que desde esos momentos se involucran a los Derechos Humanos y sobre todo su defensa dentro del proyecto de nación, esta última figura es incorporada en la Constitución Federal mediante las reformas del mes de enero de 1992 (casi un año y medio después del inicio de funciones de la Comisión Nacional). En dicha modificación se adiciona un apartado B al artículo 102 constitucional que para su análisis es importante citar:

Art. 102.A...

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de 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.

El primer párrafo de este apartado establece la creación de un ombudsman tanto federal como local, para que en sus respectivos

ambitos tutelén los Derechos Humanos que concede el derecho mexicano, del cual es justo aclarar, no sólo abarca el apartado relativo a las garantías individuales, sino que incluye como lo señala el artículo 2º de la Ley de la Comisión todos los Derechos Humanos previstos en el orden jurídico mexicano y que se integran por la Constitución, las leyes federales, tratados internacionales y -- constituciones y leyes locales.

Continúa delimitando la naturaleza de las acciones u omisiones considerados violatorias de Derechos Humanos, la cual será estrictamente administrativa de cualquier autoridad, pero se exceptúa en fáticamente al Poder Judicial de la Federación, ésto en atención, primero a que ya existen mecanismos jurídicos contemplados para reclamar dichas acciones u omisiones perjudiciales sistematizados en los diferentes recursos y el mismo juicio de amparo; y después en función de una compleja discusión doctrinal sobre la división de poderes, ya que si un organismo dependiente del poder -- ejecutivo como la propia Comisión Nacional; va a tener la facultad de enviar recomendaciones a los otros poderes de la Unión, se atentaría contra el equilibrio en la función del poder e implicaría la subordinación de uno ante otro y en el caso -que en México no lo es- de que el ombudsman tuviera una autonomía plena frente al ejecutivo, se conformaría en una especie de cuarto poder con una función controladora de los otros poderes constituidos; tema que será desarrollado con mayor detenimiento en un capítulo posterior.

El artículo 102 también manifiesta las características de la función del ombudsman en cuanto a sus recomendaciones y dice que éstas deberán ser públicas, autónomas y no vinculatorias.

En cuanto a la publicidad como ya se ha descrito, persigue la finalidad de que al ser difundida por los medios masivos de comunicación, ejerza cierta presión ante la autoridad violadora, toda vez que no desean ser señalados en ese sentido y por ende despresigiarse ante la opinión pública.

La Ley y el reglamento interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos abundan sobre el particular; así pues el artículo 52 de la Ley obliga al presidente de la Comisión Nacional a enviar un informe anual tanto al Congreso de la Unión como al Presidente de la República sobre las actividades del periodo respectivo y -- ahí mismo se establece que debe ser difundido ampliamente para conocimiento de la sociedad.

El informe a que se refiere el artículo anterior no sólo mencionará a las autoridades violadoras sino también, se darán a conocer a las autoridades que entorpezcan el ejercicio de la Comisión aunque en sí mismas no impliquen violaciones de Derechos Humanos.

En lo que respecta a la característica de autonomía, se establece la independencia de la Comisión frente a otras autoridades y afirma que las recomendaciones y sugerencias de la Comisión no se supeditarán a ninguna autoridad además de que no procederá recurso alguno en contra de esas determinaciones.

Uno de los rasgos característicos del ombudsman es precisamente el ejercicio de la presión moral y esto se encuadra en la figura de los efectos no vinculatorios de sus determinaciones, que derivan en no obligar jurídicamente a las autoridades responsables y esta intención se establece en el artículo 46 de la Ley de la Comisión Nacional ya que en su párrafo primero se elimina el carácter imperativo y coercitivo de la recomendación lo cual deriva en la imposibilidad de anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado una queja o denuncia.

El espíritu de la Ley responde en ese sentido al respeto de la esencia del ombudsman bajo la clara influencia de las figuras -- homólogas de los países escandinavos; sin embargo el caso mexicano merece especial análisis, ya que en nuestro país no existe la tradición de acatar resoluciones revestidas sólo con un peso moral; y de hecho, la opinión de algunos abogados es incisiva al --

cuestionar la utilidad de un órgano de Estado que puede o no alcanzar sus cometidos, supeditados a la buena disposición de las autoridades violadoras; mejor sería acondicionar un modelo de ombudsman que responda a las necesidades sociales políticas y culturales de la realidad mexicana.

Un país que se ha caracterizado por los excesos de autoridad, por prácticas de tortura sistematizada (apenas hoy en proceso de disminución) y por una desigualdad social, política y económica que se proyecta en una injusta impartación de justicia, difícilmente logrará que sus autoridades y funcionarios acaten las recomendaciones sustentadas en el "peso moral" del ombudsman si estas no revisten coercibilidad como medio para dar eficacia a las resoluciones de un órgano estatal de semejante envergadura.

Así el carácter ejecutivo de las resoluciones de la Comisión Nacional no significará en nuestro país una modificación en detrimento a la esencia del ombudsman, porque en todo caso habría de cuestionarse si la esencia del defensor del pueblo es estrictamente su calidad moral o debe ser mejor la eficaz protección de los Derechos Humanos. Para apoyar esta disertación abordaré en un apartado ulterior datos estadísticos arrojados en los informes de la Comisión Nacional en relación al cumplimiento de sus recomendaciones.

Otro aspecto polémico del contenido del artículo 102 constitucional apartado B es la exclusión de los asuntos electorales laborales y jurisdiccionales de la competencia de la comisión. La investigadora Magdalena Aguilar, explica la justificación de dicha disposición:

La incompetencia de la comisión en sentencias definitivas se fundamenta en que siempre debe existir una última instancia de decisión que revise los fallos de instancias de jerarquía inferior, y esta última instancia corresponde al poder judicial... Además se considera que la independencia del poder judicial no puede ser vulnerada pues es una de las mejores garantías para la defensa de

la libertad, la dignidad y la seguridad jurídica de los individuos...

En cuanto al supuesto de independencia en conflictos laborales individuales o colectivos entre trabajadores y patrón y que estos sean de competencia jurisdiccional, ya que no interviene una autoridad o servidor público; además, no es posible sustituir a la -- Junta Federal y a las Locales de Conciliación y Arbitraje, ni a -- los Tribunales Colegiados de Circuito, ni se puede intervenir en los asuntos jurisdiccionales de fondo.

En asuntos electorales, la incompetencia se basa en la necesidad de que la Comisión mantenga un carácter apolítico y apartidista, ya que intervenir en la contienda política puede vulnerar su calidad moral; así mismo, si ya existe una resolución definitiva expedida por quien es la última instancia de decisión en esos casos, cuestionarla implica objetar la legitimidad del funcionario en cuestión, sin que exista una instancia jurídica que pueda intervenir. (15)

No obstante, la necesidad y prudencia de que el ombudsman permanezca al margen de este tipo de asuntos, es importante mencionar que en estricto derecho para México deben ser considerados De rechos Humanos y competencia de la C.N.D.H., los derechos políticos y jurisdiccionales por lo menos, toda vez que nuestro país -- firmó su adhesión a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y esta si contiene regulación sobre las materias mencionadas como es el caso de los artículos 7, 8 y 25 en lo relativo a cuestiones jurisdiccionales y el artículo 23 de la misma Convención --

---

(15) AGUILAR, Cuevas Magdalena. Manual de Capacitación de Derechos Humanos. Edit. C.N.D.H.; p. 166

marca una clara referencia con los derechos políticos. (16)

De esta manera atendiendo el artículo 133 Constitucional en el sentido de que los tratados firmados por el presidente de la República, con aprobación del senado y de acuerdo con la Constitución serán Ley Suprema de toda la Unión. Y al negar competencia sobre esos asuntos, la cuestión sugiere una contradicción Constitucional; entre el artículo 102 y 133 Constitucionales.

Por último, el artículo 102 apartado B de la Constitución en su último párrafo, marca la pauta para que la Comisión Nacional sea la instancia máxima en relación con los Derechos Humanos, para conocer de inconformidades de los quejosos con respecto a acciones u omisiones de las comisiones locales de Derechos Humanos.

---

(16) En el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, México al depositar su instrumento de adhesión a la Convención el 24 de marzo de 1981, no hizo reservas respecto a los Derechos Políticos y Civiles contenidos en esta.

2.2 LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.  
 2.2.1 FACULTADES Y ATRIBUCIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

El cuerpo normativo que marca la composición general en lo referente a la estructura y funcionamiento de la Comisión, es precisamente la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que nace con el decreto presidencial del día 25 de junio de 1992; que se integra por 76 artículos y se divide en seis capítulos.

En la Ley se confirman tanto los principios básicos del ombudsman mexicano, como el señalamiento de su ubicación dentro de la administración pública, en ese sentido el artículo 2º identifica a la Comisión Nacional como un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto esencial la protección observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos contenidos en el orden jurídico mexicano.

Determina también la competencia en toda la República Mexicana de la Comisión Nacional cuando las autoridades imputadas y los funcionarios sean de carácter federal, o bien en el caso de que concurren en un mismo hecho que viole Derechos Humanos tanto autoridades federales, locales y municipales; expresando como competencia exclusiva de los estados los casos en que las presuntas violaciones sean cometidas exclusivamente por autoridades o servidores públicos locales y municipales.

Entre las facultades y atribuciones conferidas por la Ley al ombudsman mexicano encontramos:

- La recepción de quejas sobre presuntas violaciones de Derechos Humanos; será este uno de los puntos torales en la actividad de la Comisión Nacional, toda vez que se abre una instancia jurídica legalmente reconocida para ventilar estos asuntos; cosa que no ocurría por obvias razones con los organismos no gubernamentales de Derechos Humanos quienes sólo podían testimoniar sobre una práctica extendida de violación de estos principios en --

nuestro país; y eran los que hasta antes de la Comisión venían -- sosteniendo una sólida lucha por el respeto de los Derechos Humanos, y siguen haciéndolo todavía sin un reconocimiento pleno.

- La Comisión Nacional conocerá de oficio y a petición de parte sobre violaciones; a petición de parte cuando el quejoso acuda ante esta autoridad y exprese su queja por violación de Derechos Humanos, de oficio, conocerá la Comisión cuando por algún medio - masivo de comunicación se difundan hechos y actos desplegados por autoridades que violen Derechos Humanos. En el caso de que algún particular cometiere ilícitos en contra de alguna persona con la anuencia de alguna autoridad, se considera una violación de esta última, aclarando que los únicos sujetos capaces de violar estos principios son las autoridades, funcionarios o servidores públicos y no los particulares pues las conductas de ellos son sancionadas por el código penal vigente y no constituyen una violación de Derechos Humanos, sino un delito tipificado según la conducta desplegada. Y en el caso de la autoridad lo que lo hace responsable es la tolerancia o anuencia de ilícitos en contra de otra persona.

- La Comisión Nacional formula recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

- La Comisión Nacional estará facultada como última instancia para conocer sobre acciones u omisiones de los organismos locales de Derechos Humanos, que vayan en perjuicio del quejoso y no la hayan realizado teniendo obligación de hacerlo, por ejemplo la omisión de algún paso procedimental.

También conocerá la Comisión Nacional sobre inconformidades -- del quejoso, cuando la Comisión Local ha enviado su recomendación y la autoridad responsable del ámbito local no la acata o lo hace de forma insuficiente.

- Procura la Comisión Nacional en todos los casos de conciliar a las partes para solucionar el conflicto planteado, sin que

esta conciliación pueda resultar en detrimento de los Derechos -- Humanos del quejoso.

- Propondrá a las autoridades del país, en sus competencias medidas legislativas y administrativas, para promover modificaciones en protección de los Derechos Humanos.

Aquí es importante señalar, que esta facultad se materializa -- exclusivamente en propuestas, sin que la autoridad receptora esté, obligada a acatar dicha disposición.

- Promoverá el estudio y la divulgación de los Derechos Humanos así como la instauración de programas preventivos en esta materia.

- Supervisar el respeto de Derechos Humanos en los centros de -- reclusión del país.

- Proponer al Ejecutivo Federal, la suscripción de convenios y acuerdos en materia de Derechos Humanos.

Como se observa las facultades y atribuciones del ombudsman -- mexicano son de carácter meramente administrativo y responden casi -- en su totalidad a los rasgos históricos del ombudsman europeo, es decir, revestido con un carácter moral con determinaciones no vinculatorias, con la disposición de la publicidad como coadyuvante -- en el cumplimiento de sus recomendaciones, entre lo más importante.

La Ley de la Comisión Nacional de igual manera establece su -- estructura interna para cumplir las anteriores atribuciones; sobre -- este tópico es necesario reconocer, que a diferencia de la mayoría de los órganos en la administración pública, la institución -- del ombudsman mexicano, se halla constituido por una cantidad pequeña de funcionarios, lo cual resulta benéfico para el quejoso -- que no se verá involucrado en complejos laberintos burocráticos, -- que lo harían abandonar la posibilidad de acudir ante la Comisión por presuntas violaciones de Derechos Humanos.

De esta manera el artículo 5º de la Ley de la Comisión establece la integración de la Comisión Nacional con un presidente, una --

secretaría ejecutiva, hasta cinco visitadores generales y el número necesario de adjuntos, personal profesional, técnico y administrativo.

El presidente de la Comisión Nacional será designado por el -- presidente de la República, sometido a la aprobación del senado a diferencia de otros ombudsmen europeos como el sueco que es designado por el parlamento. El presidente de la comisión deberá ser mexicano por nacimiento, mayor de 35 años y gozar de buena reputación durará en su periodo 4 años y podrá repetir por un periodo más; debe dedicarse exclusivamente a las actividades de su cargo - exceptuando las académicas. En caso de ser destituido al aplicarse el título 4 de la constitución política será sustituido por el primer visitador general.

Entre algunas de las facultades más relevantes del presidente de la Comisión encontramos- la representación legal de la Comisión- la coordinación de actividades administrativas y del personal bajo su autoridad, - enviar un informe al congreso y al titular del ejecutivo sobre las actividades-, aprobar y emitir las recomendaciones públicas autónomas a las autoridades responsables.

La Comisión tendrá también un consejo integrado por diez personas de reconocido prestigio, entre algunas de las personalidades que han integrado el consejo encontramos al escritor Carlos Fuentes, al periodista Calos Payán Verver, y al jurista César Sepúlveda, al también escritor Hector Aguilar Camín, entre otros. El nombramiento del consejo corresponde al presidente de la república -- con la aprobación del senado y entre algunas de las facultades más importantes del consejo, encontramos:

- Aprobar el reglamento interno de la Comisión.
- Opinar sobre el proyecto del informe anual del presidente de la comisión.

Solicitar al presidente de la Comisión informes sobre asuntos en trámite.

Otro de los órganos será la secretaría ejecutiva quien tendrá como ti-

tular a un ciudadano mexicano, con buena reputación y mayor de 35 años, y entre sus facultades tendrá:

- proponer ante el consejo y el presidente de la Comisión, políticas generales en materia de Derechos Humanos.
- realizar estudios sobre convenios y tratados internacionales en materia de Derechos Humanos.
- promover las relaciones con organismos públicos, privados, nacionales e internacionales de Derechos Humanos.

Los visitadores Generales son otro órgano de vital importancia en el funcionamiento de la Comisión Nacional, deberán ser también mexicanos por nacimiento, mayores de 30 años y abogados titulados entre sus facultades y obligaciones encontramos:

- recibir, admitir o rechazar quejas e inconformidades presentadas a la comisión.
- iniciar las investigaciones que motiven las quejas e inconformidades, con dos modalidades:
  - a) A petición de parte cuando se las presenten los quejosos.
  - b) De oficio sobre violaciones de Derechos Humanos que aparezcan en medios de comunicación.
- intentar por medio de la conciliación la solución inmediata sobre violaciones de Derechos Humanos.

### 2.2.2 PROCEDIMIENTO DE QUEJA ANTE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

Desde el artículo 102 apartado B de la Constitución se señala que el mecanismo jurídico encaminado a movilizar al ombudsman mexicano, contra presuntas violaciones de Derechos Humanos, será a través de la queja ante la Comisión Nacional y ante las Comisiones Locales.

En el caso de la Comisión Nacional, el artículo 4º de su Ley establece la necesidad de que los procedimientos sean breves y sencillos, sujetándose sólo a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes, siguiendo los principios de inmediatez, concentración y rapidez; intentando el contacto directo con los quejados para evitar la tardanza de las comunicaciones escritas.

En cuanto a los principios es importante referir su definición, para enfocarlos como directrices de la actividad del ombudsman mexicano.

La inmediatez se considerara en función del tiempo empleado para la resolución ante la autoridad competente, ésta deberá procurar solucionar a la brevedad posible en beneficio del interesado.

El maestro Eduardo Pallares, define el principio de concentración como la necesidad de que las cuestiones incidentales derivadas del proceso sean reservadas para la resolución final para evitar la paralización o tardanza del proceso. (17).

---

(17) PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil, México 1990. p.628.

El principio de rapidez por su parte encuentra una estrecha relación con la velocidad de los tiempos procesales y la necesidad de reducirlos por medio de economía procesal, para según el maestro Pallares, economizar tiempo, energías y costos en la actividad de la autoridad. (18)

La finalidad de esta regulación es facilitar el acceso del gobernado al órgano defensor de los Derechos Humanos. El título tercero de la Ley de Derechos Humanos en México, establece la sistematización procedimental para ventilar estos asuntos ante el ombudsman mexicano.

Cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones de Derechos Humanos y en el caso de que el interesado estuviese privado de su libertad podrán hacer la denuncia parientes o vecinos, inclusive menores de edad.

Los organismos no gubernamentales de Derechos Humanos podrán acudir de igual forma; esto último significa un gran avance en la legislación de la materia en México ya que significa el reconocimiento de la contribución en la defensa por la persona humana que dichos organismos han intensificado sobre todo en las últimas décadas; además es importante mencionar que el papel que han jugado ellos en los años reciente constituyó también una influencia clara en la creación de la Comisión Nacional De los Derechos Humanos.

La Ley establece, sin embargo un término para interponer la queja el cual será de un año, a partir de realizados los hechos violatorios, pudiendo la Comisión ampliar dicho término según las circunstancias especiales del caso y elimina toda prescripción por violaciones de lesa humanidad.

Podrán hacerse las quejas por medios electrónicos pero invaria

---

(18) *Ibid*, PALLARES, p. 629.

blemente deberán ser estas ratificadas, evitando de esa manera -- las reclamaciones anónimas que pudieran tener otro tipo de intenciones.

Se obliga también a los ~~almides~~ o carceleros a que hagan llegar las quejas de las personas ~~detenidas~~ en centros de reclusión, y previendo la posibilidad de que no lo hagan será función de los visitadores de la Comisión recoger tales reclamaciones.

Tendrá derecho el quejoso a que se faciliten formularios para la presentación de su queja y ésta podrá ser oral si el compareciente es menor de edad, y si no pudiera o supiera escribir, tratándose de personas con idioma distinto al español dispondrán para tales efectos de un traductor.

En la presentación de la queja debiera señalarse a la autoridad responsable de la presunta violación, pudiendo ser identificada después, si es que no se hizo en un primer momento.

Las acciones jurídicas paralelas como medio de defensa del interesado quedarán a salvo para su ejercicio; sin embargo si la Comisión considerará improcedente la queja o no corresponda a su -- competencia lo hará saber inmediatamente al quejoso para que acuda ante la autoridad competente.

Cuando se haya admitido la queja se solicitará a la presunta - autoridad responsable rinda un informe sobre la situación que deberá ser contestado en 15 días o en menos según la naturaleza de la violación.

La Comisión Nacional intentará lograr una conciliación entre - la autoridad señalada y la parte afectada, tutelando siempre por la protección de los Derechos Humanos y en caso de conciliar el conflicto se archivará el expediente, pudiendo el interesado reabrirlo dentro de 90 días posteriores si no se han cumplido los -- compromisos adquiridos.

En el caso de no llegar a una solución en vía de conciliación, las conclusiones del expediente serán tomadas en cuenta para dictar la recomendación conducente o en su defecto un acuerdo de no-

responsabilidad.

Esto es a gro modo el mecanismo legal para movilizar la ma--  
quinaria administrativa de la Comisión y el resultado final se en  
causa en una recomendación, ésta no podrá, en atención a su esen-  
cia no imperativa, modificar, anular o dejar sin efecto la resolu  
cion que violó Derechos Humanos quedando al albedrío de la autori  
dad si acepta o no dicha recomendación.

Este es un problema de fondo, porque nos lleva a cuestionar en  
tonces si tiene algun sentido llevar a cabo todo un procedimiento,  
si al concluirlo y se encuentra un grado de responsabilidad en la  
autoridad, esperar si ésta tiene o no la voluntad política o la -  
solvencia moral para dar marcha atrás subsanar el daño causado al  
quejoso.

Es válido pues, reflexionar sobre la cualidad perfectible del\_  
derecho y sus instituciones; en el caso del ombudsman es relevan-  
te reconocer lo avanzado de su procedimiento el cual sería redon--  
deado con la eficacia, y debido cumplimiento de sus resoluciones.

### 2.3 LAS COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS EN LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA.

Nota aclaratoria: En este punto temático se analizarán sólo algunas de las entidades federativas que en los primeros momentos de la creación de la Comisión Nacional, instituyeron sus propios ombudsmen locales. En concordancia con la disposición constitucional que faculta a las legislaturas de los estados a crear en el ámbito de sus competencias, organismos protectores de Derechos Humanos.

Ante el inconveniente de enunciar y analizar el ombudsman de la totalidad de las entidades de la república nos enfocaremos únicamente a los estados de: Aguascalientes, Guerrero, Campeche, Nayarit, Chihuahua, Baja California y Distrito Federal, mismos que presentan modalidades novedosas que los hacen distintos a la Comisión Nacional y como se verá, por su fecha de creación fueron de los primeros en legislar sobre la materia influidas por la existencia jurídica de un ombudsman federal.

a) Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes -- (creada por decreto del ejecutivo local el 12 de junio de 1990).

Este organismo se crea como un órgano desconcentrado de la Secretaría General de Gobierno con el propósito de instrumentar mecanismos necesarios para la prevención, atención y coordinación que salvaguarden los Derechos Humanos. Tendrá la misma facultad para hacer recomendaciones u observaciones a autoridades administrativas que violen Derechos Humanos.

En el caso de Aguascalientes su Comisión Estatal se integra -- con el número de comisionados que designe el gobernador entre los cuales habrá un presidente que será el Secretario General de Gobierno del Estado y un secretario ejecutivo. En cuanto al primero lamentablemente determina una estrecha relación con el gobernador lo cual atenta contra la esencia de autonomía del ombudsman, enton-

ces cabría la cuestión; ¿quién sería competente en el caso de que la autoridad violadora de Derechos Humanos fuera la propia Secretaría General de Gobierno?

De esta manera la relación mencionada va en detrimento de la figura del ombudsman.

b) Comisión de Defensa de los Derechos Humanos en el Estado de -- Guerrero.

(establecida en la Ley que crea la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Congreso Local publicada el 26 de septiembre de 1990)

Esta comisión es considerada una de las más avanzadas de la República; en primera instancia por su similitud en su origen a la institución Sueca: el ombudsman de Guerrero es creado por mandato constitucional con la aprobación unánime del congreso y los ayuntamientos del estado, ya no como decreto del ejecutivo.

La Ley del ombudsman guerrerense obliga en la colaboración de sus funciones a todas las dependencias y entidades del ejecutivo local como del poder judicial, los ayuntamientos y sectores social y privado del estado sancionándolos en el caso de que no acaten esta disposición.

La Comisión del Guerrero señala cuatro criterios de prioridad para la observancia en la Defensa de los Derechos Humanos:

1° Violaciones administrativas y vicios procedimentales cometidos por el poder judicial del estado, el ministerio público, la policía judicial, la preventiva estatal o municipal.

2° Violaciones de Derechos Humanos que hagan peligrar la vida, libertad, patrimonio, familia, con especial atención a indígenas o mujeres con extrema ignorancia o pobreza.

3° Violación a los Derechos Humanos en contra de menores de edad o incapaces.

4° Violación de Derechos Humanos en los centros de reclusión del Estado.

Es importante resaltar que el ombudsman guerrerense si conocerá de violaciones a garantías individuales en ocasión o con motivo directo de procesos electorales.

La composición plural de la Comisión de Guerrero es también un rasgo encomiable de la institución; se integrará en su Consejo -- Técnico que será la autoridad máxima, de la siguiente forma:

- Un presidente de la Comisión
- Consejeros ciudadanos de los diversos sectores sociales como un periodista en servicio activo, un licenciado en Derecho, una - mujer miembro de alguna organización que promueva la defensa de - la mujer en el Estado, un notario público un profesor de institución educativa, un m i e m b r o de alguna asociación del Estado, ciudadanos afiliados a los diversos partidos políticos del Estado y otros miembros distinguidos de la Sociedad civil.
- El director del Instituto de Mejoramiento Judicial
- Secretario Técnico de la Comisión.

Los servidores públicos que designe el gobernador y que al formar parte del Consejo dejan de estar bajo su mando.

La función orgánica más importante de este Consejo será precisamente la de crear toda la normatividad interna de la Comisión y ser la máxima autoridad del ombudsman guerrerense, de ahí la trascendencia sobre las características de sus integrantes.

Guerrero y su Comisión aportan también una regulación coherente -- una de las formas más arraigadas de violar Derechos Humanos, --- creando un comité para la investigación de la Desaparición Involuntaria de Personas, atendiendo de esta forma el planteamiento jurídico de aproximar la norma a la realidad nacional. Y no sólo -- eso, sino que además la Ley de la Comisión de Defensa y Derechos - Humanos en Guerrero insta a través de la Procuraduría General de Justicia del Estado, la figura del Ministerio Público especializado en violación de Derechos Humanos, cuya agencia se ubica -- en las instalaciones de la Comisión Estatal.

c) Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche - (creada por el decreto del 12 de noviembre de 1990) y aprobada el 1° de marzo de 1991.

El ombudsman de este Estado estará a cargo de un Presidente directamente designado pr el ejecutivo local además de un Consejo - como ocurre en la Comisión Nacional; habrá también una Secretaría Ejecutiva para el mejor cumplimiento de sus funciones.

En Campeche el Consejo sí tendrá una importante función Orgánica como lo establece el artículo 19 de su reglamento ya que conocerá de las quejas en contra de las autoridades de fuero común o federal y en especial contra las corporaciones de policía por violación de Derechos Humanos y Garantías Individuales y procurar -- restituir al quejoso de sus garantías sin más limitaciones señaladas por la Constitución General.

Otra cualidad innovadora en Campeche es la facultad conferida al Consejo para que a petición del gobernado califique la justificación de causas de remoción de funcionarios o servidores responsables de violaciones proponiendo la propia comisión el correctivo o sanción correspondiente.

Observamos como el Consejo en Campeche en su actividad colegiada, sí es determinante en la maquinaria del ombudsman campechano a diferencia del Consejo del ombudsman federal que en determinados momentos parece una función mas de ornato que desafortunadamente por la brillantez de sus integrantes es desaprovechada.

d) Comisión de Defensa de los Derechos Humanos en el Estado de Nayarit.

En el Decreto por el que se crea la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nayarit publicado en el Periódico Oficial del Estado el 24 del Noviembre de 1990.

La legislatura del Estado de Nayarit, siguiendo los pasos de - su homóloga de Guerrero hace emanar esa instancia este ordenamiento protector de los Derechos Humanos, y ya no creada por el poder

ejecutivo del Estado.

Este cuerpo normativo establece que para la aplicación de sus disposiciones estarán obligadas a colaborar las autoridades estatales y municipales, las titulares de las dependencias del ejecutivo, legislativo y judicial del Estado de igual forma los ayuntamientos y los sectores público, social y privados del Estado.

Y dadas las circunstancias de la composición social de ese estado la ley obliga al ombudsman nayarita a poner especial interés en velar por los derechos de los indígenas menores de edad incapacitados o personas de extrema pobreza ésto se refleja en la integración del Consejo de la Comisión:

El cual se integra por consejeros designados por el C. Gobernador del Estado y cuyo nombramiento recae en personas honestas y de reconocido prestigio, para fungir con carácter honorario. Es importante señalar, que dentro de este grupo de consejeros hay un indígena nayarita por cada una de las etnias huichola, tepehuana y mexicana. (19)

En lo que respecta al procedimiento de queja ante la Comisión local no presenta mayores variaciones en relación con el ombudsman federal, es decir se reitera la informalidad de la queja la petición de informe a la presente autoridad responsable así como la gratuidad y celeridad del procedimiento.

e) Comisión de Derechos Humanos del Estado de Chihuahua.

---

(19) Op. cit. Documentos y Testimonios de Cinco Siglos, C.N.D.H.  
p. 328.

Este ombudsman se establece por el decreto del ejecutivo local publicado en el periódico oficial el día 24 de noviembre de 1991.

En el cuarto considerando del decreto se reconoce la necesidad de una institución de este tipo:

... en el ámbito local es palpable la inquietud de nuestra comunidad, que al sufrir algún problema que inicia en la esfera de los derechos humanos relacionados con la dignidad y libertad de las personas, como su integridad física, psíquica, moral o intelectual carece de una instancia única que les oriente y procure la solución más variable a tales contingencias.

La comisión local de Chihuahua en su decreto de creación no menciona su incompetencia en asuntos jurisdiccionales y laborales, pero sí enfatiza en su artículo 2 la no competencia en asuntos de carácter político electoral. En este sentido del decreto, habrá que recordar que en esos momentos se encuentra en su apogeo la campaña electoral por el gobierno del Estado - de la cual más tarde resultaría triunfador el panista Francisco Barrio- y se trata pues y sobre todo de no infiltrar al ombudsman chihuahuense en un proceso electoral que como sucedió después traería aparejados conflictos de esta naturaleza.

Otro rasgo interesante sobre esta institución en Chihuahua es en relación al alcance de sus recomendaciones que si bien también carecen del carácter imperativo, si consideraban la posibilidad de una mayor influencia de sus determinaciones. En este tenor el artículo 8 establece que las recomendaciones u observaciones que realice la Comisión repercutirán para el violador en la aplicación de las leyes u ordenamientos que sancionen tales conductas.

De esta manera el ombudsman se constituye no sólo como un supervisor y vigilante de los Derechos Humanos sino como una figura previsor a través de sus opiniones para una real aplicación de los ordenamientos jurídicos existentes.

Es importante mencionar también que en el caso de Chihuahua- a diferencia de los demás Estados- sí se autoriza a la comisión pa-

ra intervenir en las acciones que el ministerio público realice - en el ejercicio de su función de perseguir los delitos, siempre - que por cualquier medio tome conocimiento de que se estén violando o se presume la violación de Derechos Humanos en tal ejercicio; lo cual se establece en el artículo 7 del citado decreto. -- Aclarando que no duplica ni interfiere en las funciones del ministerio público, sino que podrá vigilar de cerca y en todo momento el desempeño de éste. (20)

f) La Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California.

Creada por la ley expedida por el Congreso Local y publicada - en el periódico oficial el 10 de marzo de 1991.

El contexto en que nace el ombudsman bajacaliforniano merece un mayor detenimiento toda vez que es: bajo circunstancias especiales.

Baja California es el primer estado gobernado por un partido de oposición; el Partido Acción Nacional representado por Ernesto Ruffo Appel. Los partidos políticos en México que disputaban el poder al partido oficial habían alcanzado al final de la década de los ochentas una significación alternativa en la vida política nacional. Su presencia estaba fundamentada en la posibilidad real de acceder al ejercicio del poder. A nivel local en Baja California el Partido Acción Nacional había incorporado a su plataforma política los Derechos Humanos y su defensa como proyecto de gobierno, la oportunidad se presentó pues en este estado para poner en práctica como un ordenamiento jurídico con expectativas de eficacia, sino mayores, sí por lo menos diferentes a las del Partido

(20) Para valorar el espíritu de este artículo, es interesante -- confrontarlo con el artículo 12 fr. II del Ombudsman nayarita que prohíbe la intromisión de la Comisión en los asuntos del ministerio público.

Revolucionario Institucional.

De esta manera, el gobernador Ruffo Appel en la exposición de motivos de la iniciativa de ley para crear el ombudsman de su Estado, hace un reconocimiento poco usual en los políticos mexicanos afirma que es innegable que los abusos de poder al amparo de la impunidad son la causa preponderante de violaciones a los derechos inherentes al ser humano, recalca que el ejercicio del poder absoluto y centralizado, sin barreras ni controles tienden necesariamente al abuso y arbitrariedad y el único medio legítimo de limitación es la ley, por el principio de su soberanía popular y el respeto irrestricto a los Derechos Humanos; continúa diciendo que esto es reclamo generalizado de la población que toca al gobierno escuchar y atender señalando las fallas y abusos de los funcionarios públicos principalmente en la procuración de justicia causados por ignorancia, corrupción o mala fe. De esto, la necesidad reiterada de crear una institución tuteladora de los Derechos Humanos.

Así pues en la ley discutida en el legislativo local y puesta en vigor por propio gobernador se expresan aportaciones nuevas a la figura del ombudsman.

Por ejemplo el caso del artículo 4 de la Ley de la Procuraduría de Derechos Humanos define a estos últimos y los encuadra en las garantías individuales y sociales consagradas en la Constitución Federal, así como los contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos emanada de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aquí es pertinente aclarar que hasta ese momento ninguna legislación federal ni local en materia de Derechos Humanos había especificado la aplicación de dicha Declaración, esto sugiere por lo menos en Baja California Norte que no se excluyen ninguno de los Derechos contenidos en este documento, de hecho la Ley no manifiesta expresamente en ninguno de sus artículos la no competencia del ombudsman local para conocer sobre asuntos laborales, jurisdiccionales y electorales, que sí sistematizan algunos de los instrumentos internacionales a los que pertenece México.

En otra de sus características de avanzada, establece que para el buen funcionamiento de la Procuraduría de Derechos Humanos los servidores públicos estarán obligados a auxiliar en forma preferente y adecuada al personal del ombudsman, (artículo 12 fr. V párrafo segundo), lo cual significa la trascendencia reconocida de esta institución y que su estatura moral debe ir aparejada de facultades legales.

El mismo artículo 12 en su fracción VIII ~~faculta~~ faculta al ombudsman para solicitar la intervención de la Dirección de Prevención Social del Estado cuando conozca de violación de Derechos Humanos de internos o detenidos para lograr que cesen dichas violaciones, sin perjuicio de la realización de posteriores trámites o diligencias tendientes a formular recomendaciones ante la autoridad competente, a fin de que se aplicasen a los responsables las sanciones previstas en los ordenamientos legales conducentes. Esto significa también un adelanto en la función del ombudsman toda vez que en estos casos podrá economizar todo un procedimiento de queja en beneficio de las personas privadas de su libertad.

A este paradigma de ombudsman local la ley le concede facultades para conocer y documentar actos violatorios de Derechos Humanos cometidos fuera del territorio Nacional en contra de mexicanos, y podrá presentar ante la Comisión Nacional un informe para conocimiento del ombudsman federal ( artículo 14). Esto en atención a la situación geográfica -fronteriza- de ese Estado y para intentar dar solución a la práctica sistematizada de violación de Derechos Humanos por parte de autoridades migratorias de los Estados Unidos en contra de connacionales, reforzando de esta forma la naturaleza universal de los Derechos Humanos.

En cuanto a la autonomía del procurador de los Derechos Humanos la ley lo libera de la sujeción a cualquier mandato imperativo quedando solamente ceñido a la Constitución Federal y local y a las leyes que de ellas emanen. (artículo 17). Vemos, como a partir de la ley nace el ombudsman y se sujeta libremente a sus propias determinaciones limitada solamente por el principio fundamen

tal de la legalidad.

Otra característica especial, es que el ombudsman local no establecerá únicamente su relación con la autoridad violadora de Derechos Humanos, sino que obligará al superior jerárquico del servidor público infractor a informar por escrito al ombudsman local sobre el cumplimiento o rechazo respecto a la resolución adoptada concediéndole un término de cinco días, también mantendrá comunicación con el superior jerárquico del superior inmediato del infractor si las recomendaciones y solicitudes han sido desatendidas y de este requerimiento se emitirán copias al gobernador, al presidente del Tribunal Superior de Justicia, a la Legislatura Local o al Presidente Municipal según los ámbitos de sus competencias, (artículos 12 fr. XIV, artículo 35 y artículo 38 de la ley) como se desprende de estas disposiciones, la intención del ombudsman será aparte de publicitar sus resoluciones, involucrar en la necesidad de una adecuada restitución de Derechos Humanos a una cantidad mayor de autoridades, para que en el caso de que no las cumplan recaiga sobre todas ellas el señalamiento de que no acatan estos principios, y serán ventiladas en el informe público -- del ombudsman bajacaliforniano.

Además Rosa María Álvarez investigadora de los Derechos Humanos, nos dice en relación al ombudsman de este estado que: respecto de otras instituciones defensoras de los Derechos Humanos, esta procuraduría tiene varias características que la perfeccionan, como su estructura y forma de selección de sus principales funcionarios...

En relación a otros organismos estatales protectores de Derechos Humanos, esta Procuraduría tiene facultades adicionales que amplían su esfera de competencia. (21)

(21) Op. cit. Álvarez, pp. 22 y 23.

En cuanto a la integración del Ombudsman la autora nos dice:

La Procuraduría está integrada por un Procurador y hasta dos - Subprocuradores, y un Consejo Consultivo.

Al Procurador lo nombra el Congreso local de entre una terna - de candidatos propuesta por el Gobernador. Para ocupar este cargo se requiere ser mexicano, con residencia en el Estado no menor de cinco años anteriores a la fecha de su nombramiento; ser licenciado en derecho, con una antigüedad mínima de cinco años en el ejercicio de la profesión; no desempeñar ningún cargo o empleo público; no tener antecedentes penales por delitos dolosos, gozar de - elevado prestigio profesional y personal, y haber demostrado capacidad y experiencia en la defensa, difusión y promoción de los de rechos Humanos.

La función del Procurador no está sujeta a ningún tipo de mandato, y su desempeño lo realizará con plena autonomía. Durará en - su cargo tres años, pudiendo ser ratificado para un segundo periodo; no podrá ser removido si no es por causa justificada a juicio del Congreso estatal, en los términos de la Ley de Responsabili-- dades de los servidores públicos del Estado.

Los Subprocuradores serán designados por el Procurador, pero - sus nombramientos habrán de ser ratificados por el Congreso, una vez que este verifique que satisfagan los requisitos establecidos por la Ley, similares a los que exigen al Procurador.

El cumplimiento de estos requisitos garantiza la solvencia pro fesional y moral del Procurador y Subprocuradores, así como su in dependencia, cualidades que les permitirán desempeñar su activi-- dad de manera imparcial y autónoma, sin ningún tipo de presiones.

El Consejo Consultivo estará integrado por un mínimo de siete ciudadanos que gocen de reconocido prestigio en la sociedad y que se hayan significado por su interés y capacidad en la defensa, di fusión y promoción de los derechos humanos.

El nombramiento de los miembros del Consejo lo hará el Procura - dor, debiendo también someter su ratificación al Congreso. El car

go de Consejero es de carácter honorífico.

El Consejo Consultivo es un organismo de participación ciudadana, cuya función es apoyar y orientar a la Procuraduría por medio del estudio y análisis de la problemática que enfrentan los Derechos Humanos en el Estado de Baja California, para lo cual se reunirá cada tres meses, y extraordinariamente cuando lo solicite el Procurador.

La estructura de la Procuraduría, los requisitos que deben reunir sus miembros y el sistema que se establece para la selección de éstos, conforman un perfil ideal del organismo defensor de los derechos humanos, por reunir los requisitos que la doctrina ha señalado como características del Ombudsman. (22)

g) Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

No podíamos dejar de mencionar y discernir sobre el ombudsman capitalino, por la importancia que tiene en el ámbito territorial con mayor cantidad de población, y que por la complejidad política económica y social de la Ciudad de México se venía exigiendo la instauración de un defensor del gobernado frente a los actos de autoridad que vulneren los Derechos Humanos.

La Comisión de Derechos Humanos en el Distrito Federal nace un poco retrasada (en relación con muchos Estados de la República) e inicia su funcionamiento con la entrada en vigor de su Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de junio de 1993.

Las características del ombudsman del Distrito Federal, contenidas en la ley nos sugieren casi una copia fiel del ombudsman federal y las distinciones son prácticamente mínimas o inexistentes:

La Comisión del Distrito Federal se integrará por un Presidente  
(22) Ibid, pp. 24 y 25.

te, un Consejo, por dos y hasta cuatro visitadores, además del personal necesario para el desempeño de sus actividades. La única variante que guardan con respecto a la Comisión Nacional es que aquí no existe una Secretaría Ejecutiva.

Los requisitos, facultades y limitaciones para los funcionarios de la Comisión del Distrito Federal son los mismos que los señalados para el ombudsman Federal; incluso comulgan en la forma de designación de dichos integrantes entre ambas comisiones quedando esta a cargo del Presidente de la República.

Mantiene de igual manera la similitud en los procedimientos de queja en la publicidad a su favor y en la naturaleza de sus resoluciones.

Quizá una cualidad distintiva del ombudsman capitalino, es el señalamiento en el artículo 19 de su ley sobre cuales serán específicamente los asuntos de carácter jurisdiccional que no podrá conocer la Comisión y son:

- I. Las sentencias o laudos definitivos que conduzcan la instancia;
- II. Las sentencias interlocutorias que se emitan durante el proceso.
- III. Los autos y acuerdos dictados por el juez o por el personal del juzgado o tribunal u órgano de impartición de justicia, para cuya expedición se haya realizado una valoración y determinación jurídica o legal, y
- IV. En materia administrativa, los análogos a los señalados en las fracciones anteriores.

Esto a contrario sensu aclara el grado de competencia que tendrá la Comisión del Distrito Federal y con los titulares de los órganos procuradores de justicia además de una comisión designada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para poner de su conocimiento a las autoridades responsables por violación de Derechos Humanos.

Esto es en líneas generales la institución protectora de los

Derechos Humanos en la Capital del país la cual lamentablemente - no supera a legislaciones análogas de los Estados y se manifiesta más bien como una prolongación sobre la idea que de Derechos Humanos tiene el gobierno federal.

**CAPÍTULO III ANÁLISIS COMPARATIVO DE FUNCIONAMIENTO  
JURÍDICO EN LA APLICACIÓN DE LOS DERE-  
CHOS HUMANOS ENTRE MÉXICO Y OTROS PAÍ-  
SES EN RAZÓN DE SUS LEGISLACIONES VI--  
GENTES.**

### 3.1 PROCEDIMIENTO DE RESOLUCIÓN Y RECOMENDACION DE LA C.N.D.H. A AUTORIDADES VIOLATORIAS DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.

(La presión moral ante las autoridades violadoras de derechos fundamentales)

En este apartado nos referiremos únicamente a la etapa final del procedimiento ante la Comisión Nacional, toda vez que en el desarrollo del trabajo ya se ha mencionado la parte inicial del procedimiento. (23)

Creemos necesario abundar sobre el contenido de la Ley en lo relativo a la recomendación, ya que de ello se desprende el carácter no obligatorio de las resoluciones, que es el motivo principal de esta disertación.

El reglamento interno de la Comisión Nacional establece que una vez concluida la investigación y reunidos los elementos de convicción necesarios para probar la existencia de violaciones a Derechos Humanos, el Visitador Adjunto hará del conocimiento de su superior inmediato para que inicie la elaboración de la recomendación correspondiente (Art. 129).

Sin embargo, la ley establece que el Visitador Adjunto deberá presentar previamente un proyecto de recomendación o en su caso un acuerdo de no responsabilidad donde se analizarán los hechos, los argumentos y pruebas así como los resultados de las diligencias practicadas a fin de determinar si las autoridades o servido

---

(23) El tema 2.2.2 de esta investigación esboza genéricamente el procedimiento de queja ante la Comisión Nacional.

res han violado o no los Derechos Humanos de los afectados, al --- haber incurrido en actos y omisiones ilegales, irrazonables, inju-  
tas, inadecuadas o erróneas, o si hubiesen dejado sin respuesta -  
las solicitudes presentadas por los interesados cuando excedan --  
considerablemente los plazos fijados por las leyes.

Además el proyecto de recomendación señalará las medidas que -  
procedan para la efectiva restitución de los derechos fundamenta-  
les violados, y sí procede, para la reparación de daños y perjui-  
cios. El presidente de la Comisión Nacional será quien de el visto  
bueno final a dichos proyectos (Art. 44, Ley.).

De lo anterior observamos como la resolución de la Comisión --  
puede darse en un doble sentido; ya sea determinando la responsa-  
bilidad de la autoridad al hacersele una recomendación, o bien li-  
berándola mediante un acuerdo de no responsabilidad.

Cuando se trate de una resolución que emita recomendación el  
texto debe contener, como lo establece el Art. 133 del reglamento:

- I.- La descripción de los hechos violatorios de Derechos Humanos.
- II.- La enumeración de evidencias que demuestren la violación.
- III.- La descripción de la situación jurídica generada por la vio-  
lación a Derechos Humanos.
- IV.- Las observaciones en relación con el análisis de pruebas y  
el razonamiento lógico-jurídico en el que se soporte la con-  
vicción de violación a Derechos Humanos, y
- V.- Las medidas específicas propuestas para reparar la violación  
a Derechos Humanos y sancionar a los responsables.

En todos los casos se dará un término de 15 días hábiles si---  
guientes a la notificación para que la autoridad responsable in--  
forme si acepta o no dicha recomendación; y un término posterior  
de 15 días adicionales en el caso de que la haya aceptado, para -  
que presente pruebas de que está cumpliendo con la resolución (pu-  
diéndose ampliar dicho término), de cualquier forma la resolución -  
será publicada íntegra o sintetizada en la Gaceta de la Comisión  
Nacional.

Además deberá la Comisión notificar al quejoso dentro de seis días naturales, el contenido de la determinación.

Para el caso de que la recomendación haya sido aceptada la autoridad se compromete a cumplirla totalmente, bajo la vigilancia de la Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones, quien reportará periódicamente a la Comisión el desarrollo de su cumplimiento.

Cuando el contenido de la resolución emita un acuerdo de no responsabilidad se emitirá un documento con los siguientes elementos:

- La enumeración de evidencias que demuestran la no violación de Derechos Humanos.
- Los antecedentes de los hechos alegados como violatorios de Derechos Humanos.
- El análisis de las causas de no violación a Derechos Humanos, y
- Las conclusiones (Art. 144 del reglamento).

De igual forma se notificará a ambas partes y se publicará íntegramente en la Gaceta de la Comisión Nacional; y paradójicamente la Comisión podrá presentar una denuncia penal en contra del quejoso si considera que de una manera dolosa faltó a la verdad ante ese órgano.

Una vez agotadas todas estas etapas procedimentales y emitido un acuerdo o resolución definitivos por parte del ombudsman, no procederá recurso alguno. (Art. 47 Ley).

En referencia a esta última disposición creemos que se deja en un estado de indefensión al quejoso porque la Comisión Nacional puede conocer de asuntos constituyéndose como una primera y única instancia, y ante la posibilidad de error en su resolución resulta ser la única oportunidad de solución para el quejoso, lo cual no ocurre con las comisiones de los Estados porque existen vías de inconformidad como son el recurso de queja (contra omisión o inacción de los organismos Estatales de Derechos Humanos Art. 61 Ley) que facultan a la Comisión Nacional como una segunda instancia de

cisoria en este tipo de controversias donde se acepta la susceptibilidad de error en los ombudsman locales.

La opinión general, que sobre esta etapa trascendental del procedimiento, tenemos, es que existe una incongruencia entre la --- aplicación de la ley que implica toda una movilización en la maquinaria de este órgano administrativo y que indudablemente invierte recursos económicos, trabajo de funcionarios, tiempo de las partes involucradas, es decir un esfuerzo considerable; para que en un momento dado la autoridad responsable y señalada como violadora de derechos humanos se desentienda inexplicablemente de una resolución de este órgano. Creemos que en atención a la envergadura y naturaleza de una institución a nivel federal del mismo Estado, se debe ser consecuente con el cumplimiento de sus determinaciones porque no sólo significa justificar el presupuesto y la existencia de un órgano, sino la necesidad del reconocimiento pleno de un vigilante que persigue la instauración de un real Estado de Derecho.

Lamentablemente, y como hemos dicho, los funcionarios públicos en México no guardan la disposición de desplegar actos obligados tan sólo por la presión moral de una figura jurídica, más aún; tratándose de una resolución de carácter judicial en la práctica se da un cumplimiento maquillado o a medias, qué podemos esperar sobre este tipo de resoluciones carentes de coercibilidad.

Por eso la disyuntiva es clara: o se le da definitivamente carácter obligatorio a las resoluciones de la Comisión Nacional o se mantiene un estado de cosas en el que las autoridades pueden violar Derechos Humanos y sólo recibir una recomendación moral y en el mejor de los casos una presión pública mediante el trabajo de los medios de difusión, pero paralelamente el respaldo incondicional de un funcionario con alta jerarquía, que haga imposible la -

salida de la autoridad responsable (24).

Los subtemas que analizaremos a continuación en este capítulo consistirán en establecer mediante el análisis jurídico de las legislaciones de otros países, las diversas variantes que presenta el ombudaman para confirmar como en el caso mexicano se instauró precisamente una institución defensora de los derechos humanos, - con una configuración de lo "menos comprometedor" para las posibles autoridades responsables de violación de los derechos fundamentales.

---

(24) Para confrontar lo expuesto en esa idea, vease el caso Figueroa Alcocer en el Estado de Guerrero, donde parece evidente que prevalecen las reglas no escritas del sistema político - mexicano, en detrimento de la institución que analizamos.

### 3.2 PROCEDIMIENTO DE APLICACIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN SUECIA.

(El Ombudsman en una Democracia Sólida)

El instrumento jurídico que regula el desempeño del ombudsman sueco es la Ley de Instrucción para los Ombudsman Parlamentarios de Suecia.

Para explicar el funcionamiento actual de esta figura paradigmática de los defensores de los derechos fundamentales es necesario aclarar la estructura interna de esa institución:

En Suecia el ombudsman es un órgano colegiado desde 1968; debido a la multiplicidad de su intervención en la esfera administrativa de ese país, hasta antes de ese año fue dirigido unipersonalmente.

La Constitución sueca de 1974, como afirma Sonia Venegas establece más detalladamente la distribución; ya que confirma (25) -- el nombramiento de cuatro ombudsman, de los cuales uno será el jefe administrativo (de los cuatro) y esa jefatura la designará el parlamento, y no el ejecutivo. Tendrán un trabajo dividido por -- áreas donde una de ellas se encargará de solucionar sobre el acceso del público a documentos oficiales, datos y personal municipal, otro ombudsman se encargará de supervisar lo relativo a seguridad social e impuestos, un tercero se ocupará de lo que tenga que ver con los asuntos de policía, prisiones, tribunales de justicia y - ejecución de sentencias; y un último ombudsman que desarrollará -

---

(25) VENEGAS, Alvarez, Sonia. Origen y Devenir del Ombudsman. -- ¿Una institución encomiable?. Edit. UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1988. P. 66

su actividad en lo militar y demás casos de administración civil no controlados por los otros tres funcionarios.

La competencia del ombudsman sueco como se establece en las tres primeras secciones de La Ley de Instrucción del ombudsman, consistirá en supervisar la observancia de las leyes y demás disposiciones desplegadas por los servidores públicos a fin de constatar que se ciñen a las normas y cumplen correctamente sus obligaciones.

La Segunda Sección de la Ley, faculta al ombudsman de lo militar para vigilar las actividades internas de las fuerzas armadas y sobre todo a aquellos elementos que ostenten un grado superior a sargento de primera clase, o sea a los suboficiales de marina, -- sargentos de fuerza aérea, etc.; es decir, protege fundamentalmente a los militares de menor rango frente a los que están dotados de mando para que no les afecten su esfera jurídica.

El ombudsman de los tribunales, como se desprende de la sección tercera de la citada Ley se encargará de salvaguardar las garantías procesales de los gobernados sobre los actos desplegados por las autoridades judiciales en relación con los principios que deben aplicar los miembros del poder judicial, como son los de objetividad, imparcialidad e invulnerabilidad, en los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Abriendo un breve paréntesis observamos como en esta última facultad del ombudsman sueco, se le permite intervenir en asuntos del orden jurisdiccional como un órgano externo de control (Y de opinión) sobre presuntas irregularidades del poder judicial que pudieran atentar contra el ciudadano, sin que esta situación implique necesariamente el desplazamiento del poder judicial en esta función, pero sí contribuyendo en todo momento a la vigilancia en la legalidad de los procesos en beneficio de los ciudadanos; cosa que en México es tajantemente prohibida por la misma Constitución para la Comisión Nacional.

Retomando el análisis del ombudsman sueco rescatamos otro ras

go interesante que nos señala la Licenciada Sonia Venegas en lo que se refiere a las autoridades sobre las que podrá actuar el ombudsman, de éstas nos dice que:

Los miembros del clero están considerados como funcionarios -- del Estado, por lo que están dentro de la esfera de competencia -- de los ombudsmen. Sin embargo, ciertos funcionarios públicos como los integrantes del Parlamento, los Miembros de la Junta Administrativa, del Comité Electoral de la Oficina de Apelaciones y, el propio secretario General del mismo Riksdag (Parlamento), la Junta de Gobierno, los gobernadores y auxiliares del banco de Suecia; el Controlador General y los Comisionados de la Oficina de la Deuda Nacional; el Gabinete de Ministros, el Canciller de la Justicia y los órganos decisorios de los Consejos Municipales no están sujetos a su fiscalización. (26)

Una vez mencionados tanto la organización del ombudsman como su campo de acción, es pertinente establecer la forma o mecanismo procedimental como los ciudadanos acuden a él para solicitar solución a presuntas violaciones de Derechos Humanos; y es de la forma siguiente:

Cualquier persona puede acudir a presentar su queja ante el ombudsman, sin que se le exija comprobar su interés jurídico, es decir, basta con que proporcione su nombre y domicilio, sin importar si es menor de edad, enfermo o recluso. El ombudsman certificará que recibió la queja.

El término que tendrán los interesados para interponer su que-

---

(26) Ibid, VENEGAS. p. 71

ja a fin de evitar la prescripción, será de dos años, pudiéndose ampliar dicho plazo por parte del ombudsman, tratándose de casos de interés público, tal y como lo indica la sección 20 de la Ley de Instrucción.

Si ocurrirá que el ombudsman se enterará por sus propios medios sobre la existencia de alguna situación dentro de su competencia, sin que ningún ciudadano ejercite la acción o excite su intervención, el ombudsman sueco por la figura de atracción podrá intervenir oficiosamente. (ex officio: secciones 5a. y 7a. de la Ley).

La queja deberá ser por escrito conteniendo el nombre del quejoso, domicilio, firma del mismo, así como la relación de hechos que la motiven, es decir el acto reclamado y fechas en que sucedió.

El contenido del reclamo puede variar desde una simple solicitud de un servicio público, hasta requerir el resarcimiento de derechos de los ciudadanos, violentados por servidores públicos como son abusos de autoridad, discriminación, arrogancia, demoras injustificadas sobre alguna petición, extravío de documentos, etc.

Cuando el ombudsman rechaza una queja por declarar su incompetencia, orienta al quejoso sobre las vías e instancias que puede hacer valer; si acepta la queja entonces se inicia formalmente el procedimiento.

Una vez aceptada la queja se turna a uno de los ombudsman, el cual informará al servidor público involucrado para que explique el sentido de su determinación.

La Ley de Instrucción de los Ombudsman Parlamentarios, pone a disposición del ombudsman, los diferentes medios jurídicos procesales para el desarrollo de la investigación, como son las inspecciones, los interrogatorios, el examen de documentos, las pruebas testimoniales y periciales, a fin de esclarecer los hechos y dar una resolución fundada a la queja.

Cuando ya se tienen reunidos los elementos de juicio y desahogadas todas las etapas procedimentales el ombudsman procederá a -

resolver en los términos que consigna la Licenciada Venegas, previo su análisis a la Ley:

... concluidas las investigaciones y adoptada una decisión definitiva, el ombudsman enviará una comunicación a las partes. Esta notificación adopta la forma de un escrito en el cual se explican detalladamente las investigaciones realizadas y las razones en que se apoya la determinación.

La gama de resoluciones emitidas por el ombudsman, como hemos visto, es muy variada y aún cuando no tienen carácter vinculatorio, son comunmente acogidas por la autoridad a la cual se dirige el ombudsman.

Si alguna de las partes se encuentra insatisfecha por la resolución del ombudsman, no cuenta con ningún medio a su disposición para impugnarla, puesto que por no ser obligatorio no admite recurso alguno. (27)

Una vez esbozada la configuración del ombudsman sueco observamos como comparativamente con el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en México, en cuanto a su estructura y funcionamiento no existen diferencias tan radicales, quizá el punto de mayor discusión en cuanto a su diferenciación sea el relativo a la eficacia de ambas instituciones: El ombudsman sueco funciona y la C.N.D.H. sirve a medias.

Para esto, tenemos obligadamente, que tomar en cuenta que las condiciones históricas y de desarrollo político y económico no tienen parangón alguno, -pues estamos hablando nada menos que de

---

(27) Ibid., VENEGAS, P. 85

uno de los sistemas más avanzados del mundo; sin embargo la crítica es legítima y válida toda vez que en México - por lo menos formalmente-, se ha recogido toda una gran tradición del liberalismo político y ha sido proyectado directamente en las constituciones, entonces, si contamos con un marco jurídico de referencia, que demuestra además que es de avanzada en cuanto a Garantías y Derechos Humanos se debe buscar la eficacia real y efectiva aplicación de la norma; de lo contrario sólo nos queda continuar en el lugar común de la ya muy trillada disertación sobre las prácticas y reglas no escritas del sistema político y jurídico en México, - que sólo ponen en evidencia que existe una distinción muy clara - entre el contenido formal del Derecho Positivo y una realidad de fondo en cuanto a su aplicación que desnuda las fallas.

México no es Suecia, pero allá se cumplen las determinaciones del ombudsman, porque sí se le reconoce la autoridad moral de esa institución y porque la legalidad no está supeditada a la voluntad política de uno de los poderes que detenta la función pública; el equilibrio de los poderes y el mismo origen de los titulares del ombudsman contribuyen a la eliminación de compromisos políticos y extrajurídicos.

Así pues, el subdesarrollo no es excusa, por lo menos en lo que a Derecho se refiere; no perfeccionar la institución protectora de los Derechos Humanos en México significaría perpetuar la visión fatalista de que existen pueblos que no están preparados para la democracia.

Enseguida se verá el caso del Defensor del Pueblo en España, que no obstante surgir en condiciones desventajosas es el resultado del reconocimiento internacional en lo referente a los Derechos Humanos.

### 3.3 ESTRUCTURA Y PROCEDIMIENTO DE APLICACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN ESPAÑA: EL DEFENSOR DEL PUEBLO.

(El Ombudsman en una Democracia Joven)

España merece mención especial en este análisis comparativo, - toda vez que su institución defensora del ciudadano frente a la - administración pública es de reciente creación, además hay que re- cordar que este país había tenido un largo periodo de dictadura - militar y con la muerte de Francisco Franco se abrían nuevas ex- spectativas de Democracia en la península Ibérica.

Ya desde algunos años antes de la aprobación de la Constitu- ción española de 1978, se debatía en los medios políticos y acadé- micos la necesidad o no de, que ese país, dispusiera de un ombud- man para la defensa de los derechos del ciudadano frente al com- plejo funcionamiento en la maquinaria de la administración públi- ca. Durante la etapa constituyente se fue configurando la institu- ción del ombudsman que la Constitución sistematizaría en su artí- culo 54 con el nombre de Defensor del Pueblo y esa misma disposi- ción ordena la creación de su Ley Orgánica para especificar su fun- cionamiento.

Así nace el instrumento jurídico que regula la existencia del Defensor del Pueblo que es la Ley Orgánica 3/1981 de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, que fue publicada en el Boletín Oficial del estado el 7 de mayo de 1981; y el 18 de Abril de 1983 se pu- blicaría por el mismo medio el Reglamento del Defensor del Pueblo.

La Ley Orgánica establece la estructura del Defensor del Pue- blo: En el capítulo I se dispone que cualquier ciudadano español, mayor de edad en pleno uso de sus derechos civiles y políticos -- puede ser elegido para esta función, pero existe un procedimiento para asegurar la independencia e imparcialidad de este funciona- rio, y será a través de la elección que hacen las Cortes Genera- les de España (El Congreso con cada una de las cámaras, de diputa-

dos y senadores).

El filtro es confiable, pues el Parlamento español, por separado, debe elegir a la misma persona con una mayoría de tres quintos sobre el número de sus miembros, que como lo consigna el Gabinete de Estudios del defensor del Pueblo equivale a 210 votos sobre 356 - posibles en la Cámara Baja y 150 sobre 250 votos en la Cámara Alta. (28).

El mandato del Defensor del Pueblo será de 5 años y la legislatura dura 4 años, salvo disolución anticipada; lo cual permite que no coincidan ambos en su periodo de mandato, asegurando -- así su independencia política. (29)

El titular de esta institución deberá dar un informe anual de sus funciones, o antes si la urgencia lo requiere y dicho informe será debatido en ambas Cámaras con preguntas y respuestas al Defensor, siendo públicas estas sesiones. Aquí observamos como el - poder Legislativo como órgano colegiado, se involucra especialmente en la función del Defensor del Pueblo generándose además un debate político al interior de ese cuerpo de representación; y no - termina ahí, ya que con posterioridad, el gobierno expresará su -- opinión sobre el informe en la parte que afecta a la administrac-- ción central, haciendo mención explícita del grado de cumplimiento de las recomendaciones afectuadas por el Defensor del pueblo. (30)

---

(28) GABINETE DE ESTUDIOS DE EL DEFENSOR DEL PUEBLO. "Defensor -- del Pueblo", Edit. D.F.P.E. Madrid, 1988; p. 3

(29) IDEM, GABINETE ... p. 3

(30) Ibid, GABINETE... p. 4

En cuanto a sus características la Ley Orgánica le concede una serie de atribuciones en su capítulo III.

- No estará sujeto a mandato imperativo alguno.
- No recibe instrucciones de ninguna autoridad.
- Despliega sus actos y funciones autónomamente y aplicando su propio criterio.
- Goza de inviolabilidad. Ya que no puede ser detenido, perseguido, sujeto a juicio por las opiniones que exprese en su cargo.
- Goza de inmunidad, no puede ser detenido salvo en flagrancia y el Tribunal Supremo decidirá si se le enjuicia o no.
- Podrá acceder a cualquier información documental y ninguna autoridad podrá negársela.
- El Defensor del Pueblo durante su cargo no podrá tener otro cargo político, sea de elección o por designación, servidor de la administración, no puede estar afiliado a sindicatos, partidos políticos ni asociaciones, no puede ser juez o fiscal. Todas estas limitaciones con el fin de garantizar la imparcialidad del titular de la institución.

Los rasgos mencionados van aparejados de facultades que la propia Ley Orgánica concede al Defensor del Pueblo, ya que dentro del sistema de protección de los derechos fundamentales que establece el orden Constitucional, de España, al Defensor le corresponde vigilar la observancia de la aplicación de los principios que la propia administración pública debe poner en práctica como son los de eficacia, jerarquía, descentralización, coordinación, además de la tajante prohibición a toda arbitrariedad de los poderes públicos.

La esfera de competencia que tendrá entonces el defensor, abarca:

- La administración central.
- La administración autonómica.

- La administración provincial y municipal.
- Las empresas públicas.
- La administración de justicia (a través del ministerio fiscal).

Y debe abstenerse de conocer:

- Asuntos en los que no se han dado actuaciones judiciales.
- Asuntos ya juzgados, y
- Los que afecten la seguridad nacional.

El procedimiento que señalan la Ley Orgánica y su Reglamento indican que para iniciar la queja podrá hacerlo cualquier persona física o jurídica, que demuestre tener un interés legítimo en su pretensión sin importar raza, edad, sexo, etc. y no requieren de asesor jurídico ni de formalidad alguna, basta el escrito con domicilio, nombre y pretensión del peticionario.

La queja podrá ser por vía telefónica siempre y cuando sea completada y ratificada posteriormente.

No se podrá atender ninguna queja, de cualquier autoridad administrativa cuando sea de su propia competencia, cuando se aprecie del peticionario mala fe en el contenido del escrito, cuando quien la formula no tiene un interés directo en la queja y no se refiera a un interés público protegible, cuando se refiera a hechos en que no haya tomado parte directa o indirectamente alguna autoridad de la administración pública.

El Defensor podrá actuar también de oficio.

La investigación se iniciará cuando se determine la procedencia de la queja y será breve y sin formalidades se solicitará información a la autoridad presuntamente responsable.

En opinión del Gabinete de Estudios del Defensor del Pueblo, el procedimiento más frecuente para solucionar las reclamaciones será la mediación entre el ciudadano y la administración, es decir se promueve una conciliación amistosa, sin embargo si no se llega a un acuerdo satisfactorio el defensor podrá usar otros medios.(31).

---

(31) Ibid. Gabinete; p. 11

El contenido de las resoluciones puede ser en los siguientes términos:

- Sugerir a la administración afectada la modificación de los criterios utilizados en la producción del acto administrativo.
- Solicitar de las administraciones públicas que ejerzan su potestad de inspección y sanción.
- Formular advertencias y recordar a las autoridades administrativas sus deberes legales.
- Ejercitar la acción de responsabilidad contra funcionarios.
- Los abusos, arbitrariedades, discriminaciones, errores, negligencias u omisiones de los funcionarios, podrán ser corregidos a través de la comunicación entre el defensor del pueblo y los superiores jerárquicos de las autoridades responsables.
- A los funcionarios que obstaculicen la investigación sin importar su rango se le podrá acusar del delito de desobediencia ante el fiscal.
- Pedirá en el informe anual a las Cortes Generales que consideren la posibilidad de que el parlamento utilice cualquiera de los medios de control político de que dispone para que la autoridad responsable se ciña con la legalidad.
- Podrá recomendar al parlamento o al gobierno la modificación de leyes o reglamentos que provoquen situaciones injustas para los gobernados y,
- El Defensor del Pueblo estará legitimado para interponer -- los recursos de inconstitucionalidad y amparo ante el Tribunal -- Constitucional. Es casi el único Ombudsman que dispone de legitimación para este tipo de procesos. Ya que dentro del sistema español de Justicia constitucional, estos recursos se interponen contra leyes normas y actos que se estimen contrarios a la constitución de igual forma el Defensor del Pueblo podrá interponer los recursos judiciales que se deriven del proceso. (32)

(32) Ibid. GABINETE; p. 12

Las diversas modalidades en las resoluciones del Defensor del Pueblo en España ofrecen mayores perspectivas de eficacia toda vez que no está restringido a opiniones revestidas de simple recomendación. Observamos como a diferencia de la C.N.D.H. en México esta institución influye jurídicamente en las consecuencias para -- las autoridades reponsables de violar Derechos Humanos; puede movilizar la maquinaria jurisdiccional para fincar responsabilidad penal por acciones u omisiones de los servidores públicos, puede intentar influir en las decisiones políticas y jurídicas que tome el parlamento español con respecto a actos violatorios de Dere---chos Humanos cuando no los acata la autoridad; y una facultad encomiable es que se le permite poner en marcha la más alta instancia judicial del país para resolver casos de inconstitucionalidad en estrecha relación de violación con derechos fundamentales. Vemos pues, como la juventud de esta institución no significa un -- cortapisas para su buen funcionamiento, el caso mexicano debe -- aprender de ello y los órganos encargados de dotar de facultades a la C.N.D.H. deben hacerlo sin temor, en beneficio del propio ombudsman y de los gobernados en México.

Retomando el análisis del defensor del Pueblo en España y para finalizar este apartado creemos prudente mencionar las instituciones que a nivel local y en atención a la conformacion política de la península ibérica protegen y vigilan la observancia de los derechso fundamentales en ese país:

Las Comunidades Autónomas en figuras análogas al Defensor del Pueblo son, el País Vasco (Ararteko), Cataluña (Sindic de Greuges), Galicia (Valedor de Pobo), Andalucía (Defensor del Pueblo Andaluz), Aragon (Justicia de Aragon), Canarias (Diputado del Común), Valencia (Síndico de Agravios).

Todos estos funcionarios desarrollan una actividad coordinada con el Defensor del Pueblo guardando cada uno de ellos su independencia de acuerdo con una Ley de coordinación emanada de las Cortes Generales.

### 3.4 LOS DERECHOS HUMANOS Y SU APLICACIÓN EN AUSTRIA

(Un Ombudsman con autonomía total frente al Estado)

En Austria la figura análoga al ombudsman encargada de proteger los derechos fundamentales, recibe la denominación de Tribunales Administrativos Independientes en los Estados Federados que como lo afirman el Servicio Federal de Prensa Austriaco es una suerte de jurisdicción de la Administración de los Estados Integrantes de la Federación cuya función tiene esencialmente que ver con la esfera de protección de las libertades individuales contra la arbitrariedad de las fuerzas del orden. (33)

En 1978, Austria, obtuvo un nuevo ombudsman que contrariamente a todos los modelos extranjeros, constituye una entidad (órganos que intentan guardar toda autonomía frente al Estado) con la obligación de examinar las irregularidades que se susciten en la administración. Son organizaciones de ciudadanos equivalentes a organismos no Gubernamentales que realizan una actividad constante por defender los Derechos Humanos y que el mismo gobierno considera su presencia resolviendo muchas de sus peticiones.

Por la gran cantidad de ciudadanos que han acudido a este organismo ha surgido una nueva necesidad: "Hasta hoy los informes de las entidades de defensa del pueblo con sus miles de quejas indican la urgencia de que se registren en Austria estos organismos en materia de Protección jurídica". (34)

Estas entidades pueden formular recomendaciones que son respe-

---

(33) SERVICIO FEDERAL DE PRENSA DE AUSTRIA: "Derechos Humanos en Austria, Viena, 1993"; p. 32

(34) Ibid. SERVICIO; p. 33

todas por autoridades administrativas con un mayor o menor grado de resolución, sobre las peticiones que esas instancias hacen tratando de disminuir los actos excesivos de autoridad.

Los defensores de los Derechos Humanos en Austria trabajan --- coordinadamente con una serie de autoridades colegiadas administrativas con características judiciales que sensiblemente cumplen una función de protección. (35)

Existen las autoridades federales en cuestiones catastrales, - autoridades colegiadas en materia de construcción, una Comisión -- de Quejas del Ejército Federal, una especie de Ombudsman en el Am bito Universitario y una Comisión de Quejas en la esfera de la Ra dio y la Televisión que son los órganos encargados de vigilar las irregularidades de la administración pública austriaca.

De esto se desprende que el ombudsman austriaco es una figura múltiple y un rasgo que debemos enfatizar, es que no pertenecen al Estado, sin embargo este último puede recibir recomendaciones y - además acatarlas.

El Servicio de Prensa Austriaco nos explica una de las razones de fondo que hacen funcionar este modelo Sui Generis de ombudsman:

Una visión de conjunto de las garantías de los Derechos Humanos no quedaría completa sino se señalaran los mecanismos que -- emanan del propio sistema político. El sistema democrático proporciona condiciones en el marco de las cuales los Derechos Humanos y su protección pueden prosperar... Los parlamentos están facultados para controlar el cumplimiento de las disposiciones... A partir de la enmienda del reglamento interior de 1988, el Consejo Nacional Austriaco dispone una comisión de peticiones en cuestiones relativas en Derechos Humanos. (36)

---

(35) Ibid. SERVICIO... p. 34

(36) Idem. SERVICIO... p. 34

Es preciso añadir que paralelamente a estos organismos defensores de los derechos humanos, existen mecanismos jurídicos y políticos para vigilar su aplicación que sí pertenecen al Estado como el -- Tribunal Constitucional cuya función consiste en asegurar el cumplimiento de los derechos garantizados por la propia constitución, el Tribunal Contencioso Administrativo, las Salas de Justicia Independientes en los Estados Federados, las Abogacías del Pueblo y los Abogados del Pueblo de los Estados Federados que al igual que las Comisiones de Peticiones de los Parlamentos conocen situaciones relativas a Derechos Humanos.

El sistema de las libertades fundamentales y Derechos Humanos - en Austria concuerda ampliamente con los aspectos esenciales que acaban de exponerse.

En Austria los derechos de garantía relativos a los derechos - cívicos y políticos se encuentran establecidos, sobre todo, en la Ley fundamental del Estado sobre los derechos universales del ciudadano en 1867 con sus diversas leyes complementarias, en el Convenio Europeo sobre la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales junto con sus Protocolos Facultativos, El Pacto de las Naciones Unidas sobre los Derechos Civiles y Políticos. Para la Protección de las minorías (grupos étnicos) tienen - vigor el Tratado de Estado de St. Germain, el Tratado de Estado de 1955 y la Ley sobre los grupos étnicos de 1976.

En Austria, los derechos relativos a un estilo de vida adecuado sólo se encuentran parcialmente garantizados por la Constitución - por ejemplo la libertad sindical y la prohibición de la esclavitud. Por lo demás, la garantía de estos derechos, que se encuentran programados en virtud del Pacto de las Naciones Unidas, Sociales, y Culturales, la Carta Social Europea y en diversas Convenciones de la OIT, dependen del sistema social y económico de - Austria y de una serie de simples leyes que rigen este sistema de manera más detallada.

De esta forma las instituciones austriacas contribuyen con --

nuevas modalidades del ombudsman, donde se observa por un lado la plena independencia frente al Estado de los defensores y por otra parte la voluntad del mismo para cumplir sus determinaciones, y - más aún, la disposición de este último para crearles comisiones de seguimiento a los conflictos suscitados relativos a Derechos Humanos.

Se comprueba una vez más que la autoridad moral del ombudsman, para que se cumplan sus resoluciones, depende también de la disposición moral de las autoridades para respetar dichos principios.

### 3.5 PROCEDIMIENTO DE APLICACIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN EL CANADÁ.

(Un ombudsman que emite resoluciones con fuerza obligatoria)

La Legislación de Derechos Humanos en el Canadá, comienza desde 1962 en la provincia de Ontario que es la primera entidad que promulga un Código de Derechos Humanos y establece su respectiva Comisión, Posteriormente los demás integrantes del territorio canadiense implementaron sus códigos o leyes respectivas tal y como lo establece el documento informativo que hacen conjuntamente las Comisiones de Derechos Humanos en este país: (37)

- En 1963 la provincia de Nueva Escocia promulgó su ley de Derechos Humanos, y hasta 1967 contó con el personal suficiente para ejecutarla.

- En 1966 la provincia de Alberta promulgó su ley de Derechos Humanos que primeramente fue ejecutada por un director y después constituyó su Comisión de Derechos Humanos.

- En 1967 la provincia de Nuevo Brunswick promulgó su Acta de Derechos Humanos y en 1973 puso en vigor su código encomendando su aplicación al Ministerio del Trabajo.

- En 1969 la provincia de Columbia Británica promulgó su Ley de Derechos Humanos que en 1984 se convirtió en Código de Derechos Humanos, cuya aplicación se encomendó también al Ministerio del Trabajo.

- En 1968 la Isla Principe Eduardo promulgó su Código de Dere-

---

(37) COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS EN CANADA. Organismos encargados de combatir la discriminación; Edit. C.N.D.H. 1992; p. 11

chos Humanos; sin embargo su Comisión se estableció hasta 1976 dependiendo del Ministerio de Justicia.

- En 1969 la provincia New foundland creó su ley en materia de Derechos Humanos en 1988 entró en vigor su código y su comisión, depende también del Ministerio de Justicia.

- En 1970 la provincia de Manitoba promulgó Leyes de Derechos Humanos en 1987 su código y Comisión respectiva dependiente esta última de Procurador de Provincia.

- En 1976 la provincia de Quebec promulgó su carta de Derechos Humanos y su comisión que depende del Ministerio de Justicia.

- En 1987 el territorio de Yukon puso en vigor su Ley de Derechos Humanos y creó una comisión dependiente del poder legislativo además de una comisión de Arbitraje que nombra la legislatura cada 3 años. (38)

A nivel nacional fue creada en 1977 por el Parlamento Nacional una ley de carácter federal; una ley conocida como The Canadian -- Humans Rights Act. (Ley Canadiense de Derechos Humanos), lo cual de rivo también en un ombudsman federal denominado Comisión Canadien se de Derechos Humanos, la cual tenía como ámbitos de aplicación:

- a) Todos los organismos, ministerios o instituciones de carácter federal.
- b) Las oficinas de correos de todo el país.
- c) Las instituciones bancarias
- d) Las compañías aéreas nacionales.

---

(38) Ibid. COMISIONES... p. 12

- e) Las compañías de comunicaciones y de telefonos interprovinciales.
- f) Las compañías de transporte interprovincial.
- g) Toda industria reglamentada por el gobierno federal. Como las minas, la energía atómica, etc. (39)

Aquí es pertinente aclarar que una gran parte de los destinatarios en la aplicación y desempeño del ombudsman canadiense son -- particulares, y esto podría generar confusiones, toda vez que la -- doctrina señala genéricamente a los órganos de gobierno como posibles violadores de Derechos Humanos; sin embargo el cuerpo normativo de este país lo dirige a esos particulares mencionados en -- virtud de los permisos y concesiones que el Estado otorga para ex plotar dichas actividades.

Además de la Comisión Canadiense a nivel nacional, existe también un Tribunal Federal de Derechos Humanos que resolverá las -- quejas no concluidas en los procedimientos conciliatorios y que -- requieran de una investigación más exhaustiva. Observamos como en este punto, el Canadá se ha constituido como punta de lanza al -- crear un órgano jurisdiccional con una competencia perfectamente definida en lo que se refiere a Derechos Humanos, dejando a un lado la visión generalizada de que el ombudsman es una figura de -- mero carácter administrativo, y facultada solo con fuerza moral para la ejecución de sus resoluciones.

---

(39) Ibid. COMISIONES... p. 13

En este país norteamericano se aplican paralelamente dos ordenamientos federales que protegen los derechos fundamentales, como es la Ley Canadiense de Derechos Humanos y la Carta de Derechos y Libertades de 1982 siendo para la primera el órgano encargado de su aplicación solamente el ombudsman y para la segunda la Suprema Corte de Canadá.

De esta manera y mediante este conjunto de comisiones de Derechos Humanos provinciales y federales queda cubierta la población canadiense en cuanto a la defensa de sus derechos fundamentales.

Los procedimientos jurídicos que manejan las diversas comisiones, consejos y tribunales de Derechos Humanos de las provincias y territorios que integran el Canadá, tendrán una competencia sobre actos de discriminación tanto de personas físicas o jurídicas y empleadores del sector privado y público, los proveedores de servicios, las aseguradoras, los sindicatos, los colegios de profesionistas. (40)

Los ciudadanos están protegidos contra actos de discriminación en el acceso a empleos, ocupación de vivienda, mercaderías, servicios, ingresos a asociaciones gremiales o profesionales, etc; y en la Isla Principe se atiende a personas dependientes del alcohol o drogas y en casi todo el país a personas con antecedentes penales que sean primodelincentes a fin de que no sean estigmatizados. (41)

Las quejas pueden ser presentadas en algunos casos sólo por la

---

(40) Ibid. COMISIONES...p. 15

(41) Idem COMISIONES... P. 15

persona afectada (Isla Príncipe Eduardo y Yukon); por cualquier -- persona o de oficio por la comisión (Manitoba) y a nivel federal; también puede ser presentada por la víctima o un grupo defensor -- de Derechos Humanos (en Columbia Británica y Quebec), y puede ser presentada por cualquier persona aún sin el consentimiento de la víctima en la provincia de New Foundland.

Las legislaciones locales en general permiten un rol muy participativo de los quejosos durante todo el procedimiento con la intención de llegar a una solución conciliada, pudiéndose dar esta -- en cualquier etapa, como lo observaremos -- posteriormente en una gráfica del procedimiento.

Lo más relevante del ombudsman canadiense es que las resoluciones emanadas de las comisiones TIENEN FUERZA OBLIGATORIA, ya que en todo el proceso de investigación hasta llegar a la resolución se halla involucrada una actividad de corte jurisdiccional; cuando -- las resoluciones no son cumplidas por la parte que infraccionó la legislación, se requiere el expediente y se sanciona con multa. (42)

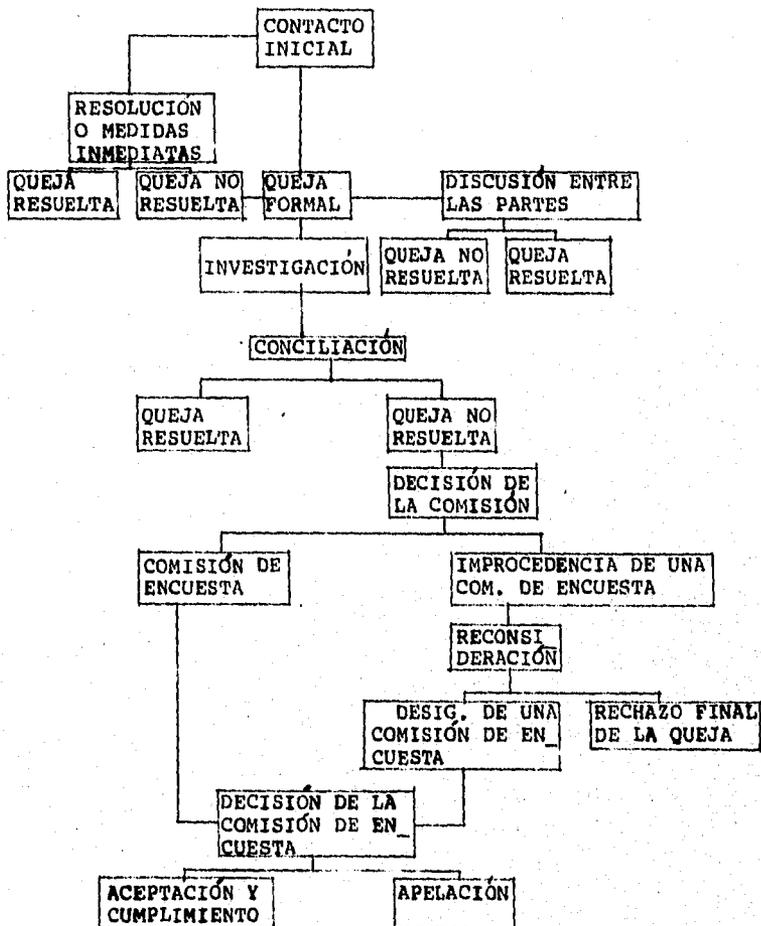
Otra característica muy innovadora en el Canadá es que existe una segunda instancia denominada Comisión de Encuesta que resuelve rá las apelaciones en audiencias públicas con una composición en la comisión de juristas o profesores universitarios especializados en la materia, sin que sean estos funcionarios del Estado.

A continuación presentamos una versión esquemática sobre el -- procedimiento por violación a los Derechos Humanos donde se observa como en todo momento se tiende hacia una solución conciliada a fin de evitar la intervención del Tribunal Federal de Derechos -- Humanos, como máximo órgano decisorio en este tipo de controversias.

---

(42) Ibid. COMISIONES... p. 16

TRATAMIENTO DE QUEJA POR VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN EL CANA  
DÁ. (43)



El contacto inicial a que se refiere el primer paso de la gráfica puede ser telefónicamente ratificándose después, personalmente.

Con la resolución y medidas inmediatas un funcionario de la comisión propone a las partes establecer vías conciliadas para solucionar el problema.

En caso negativo del punto anterior, se inicia la queja formal, donde se envía copia a los presuntos responsables para que contesten por escrito y aporten pruebas.

Se cita a las partes para que discutan sobre el punto litigioso y puedan en una segunda oportunidad conciliar sus intereses.

Si no existe la conciliación se abre la etapa de investigación que puede contener entrevistas, interrogación a testigos, revisión de documentos, peritajes, revisión de las disposiciones legales y visitas al lugar de los hechos, se les conmina nuevamente a que concilien; si ésto no ocurre, resuelve la comisión en estricto derecho y su resolución es de carácter obligatorio. A partir de ese momento la comisión determina si se recomienda o no al ministro de la ciudadanía nombrar una Comisión de Encuesta ante quien ventilarán, por un lado un abogado de la comisión y por el otro la parte sancionada, la resolución impugnada.

Con los elementos de Jüicio la Comisión de Encuesta decide si la queja es fundada o no, y en caso de una nueva impugnación se hará competente la Suprema Corte quien dictará una resolución definitiva.

**CAPÍTULO IV    DIFICULTADES PRÁCTICAS E INSTITUCIONALES  
PARA FACULTAR CON RESOLUCIONES OBLIGATO-  
RIAS A LA C.N.D.H.**

#### 4.1 LA C.N.D.H. COMO CUARTO PODER.

Uno de los cuestionamientos más incisivos con respecto a la posibilidad de que la Comisión Nacional de Derechos Humanos tenga un carácter obligatorio en sus resoluciones, es en el sentido de que podría constituirse en una especie de cuarto poder que en determinados momentos podrá involucrar y someter en sus decisiones a los demás poderes de la Unión. Ya que al desplegar sus actos duplicaría facultades de otros órganos del Estado y siendo una instancia de fiscalización y vigilancia, los demás órganos quedarían en desventaja ante ella creando una situación anómala de desequilibrio de poderes.

Ya desde la época del constitucionalismo clásico con la aportación del Espíritu de las Leyes de Montesquieu se señalaba la necesidad política y jurídica de crear un sistema de pesos y contrapesos en la función del poder, sin embargo sólo se hablaba de los tres poderes que posteriormente recogió la constitución actual en México.

Montesquieu justificaba esta necesidad en los siguientes términos:

La libertad política, en un ciudadano, es la tranquilidad de espíritu que proviene de la opinión que cada uno tiene de su seguridad; y para que se goce de ella, es preciso que sea tal el gobierno que ningún ciudadano tenga motivo de temer a otro.

Cuando los poderes legislativo y ejecutivo se hallan reunidos en una misma persona o corporación, entonces no hay libertad, por que es de temer, que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas para ejecutarlas del mismo modo.

Así sucede también cuando el poder judicial esta separado del poder legislativo y del ejecutivo. Estando unido al primero, el imperio sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, por ser un mismo el juez y el legislador y, estando unido al segundo, sería tiránica por cuanto gozaría el juez de la fuerza misma del agresor.

En el Estado en que un hombre solo, una sola corporación de los próceres, o de nobles, o del pueblo administre los tres poderes, y tuviese la facultad de hacer las leyes, de ejecutar las resoluciones públicas y de juzgar los crímenes y contiendas de los particulares, todo se perdería enteramente. (44)

Sin embargo otro doctrinario, George Sabine criticaba en Montesquieu que solamente enunciaba de manera genérica la división del poder afirmando así que:

La forma específica de su teoría dice Sabine que todas las funciones políticas tienen que ser por necesidad clasificables como legislativas, ejecutivas o judiciales y sin embargo, no dedica el menor estudio a este punto crucial. La posibilidad práctica de hacer una separación radical entre la legislación y la función jurisdiccional, o entre la formación de una política y el control de su ejecución es algo que en ninguna época habría podido encontrar un realista político. (45)

Tenemos pues, en este tenor de ideas que el poder para su funcionamiento se divide en tres; una función legislativa encargada de crear las normas jurídicas, una función ejecutiva encargada de la ejecución del derecho y la administración y una función judi-

(44) GARCÍA Cantú, Gastón. Op. cit. p. 145

(45) Citado por CALZADA Padrón, Feliciano. Derecho Constitucional, s/n ed. Edit. Harla, México 1990. p. 192.

cial para decidir el derecho, y también en su máxima jerarquía como un órgano de control constitucional.

Lo que interesa a nuestro trabajo en la posible configuración de la C.N.D.H. como un órgano dotado de resoluciones obligatorias es la crítica que han sostenido una gran cantidad de juristas por el temor de que se pudieran violentar las funciones del poder judicial atentando contra su autonomía; ya que si bien en la función judicial referida a la competencia de este poder sobre la protección de las garantías individuales, y en el caso de la competencia de la C.N.D.H. de estas garantías como Derechos Humanos (46) se duplica la competencia y para el caso de que las resoluciones de la C.N.D.H. pudieran ser ejecutadas podría esto entenderse como el desplazamiento del máximo órgano jurisdiccional.

Por lo expuesto observamos que ante la posibilidad de ejecutar las resoluciones de la C.N.D.H. por esta estrecha vinculación con las garantías individuales, estaríamos hablando de un poder paralelo y otro para resolver cuestiones de esta envergadura.

El Dr. Carpizo establece algunos razonamientos del porqué la C.N.D.H. no debe intervenir en asuntos jurisdiccionales de fondo para resolver controversias relativas a Derechos Humanos:

Porque siempre tiene que existir una última instancia de decisión la cual revisa los fallos de la instancia de jerarquía inferior. Generalmente esta última instancia corresponde al Poder Judicial excepcionalmente puede ser el Poder Legislativo como en --

---

(46) Confrontar artículo 6° del Reglamento Interno de la C.N.D.H. que faculta a la Comisión para proteger Garantías Individuales.

los juicios de responsabilidad política.

Porque no es posible ni conveniente que se trate de suplir o de interferir en la labor judicial, la cual se desarrolla por etapas señaladas por la ley y es el juez quien mejor conoce el expediente base de la sentencia.

Porque la independencia del Poder Judicial no puede ser vulnerada, ésta es una de las mejores garantías para la defensa de la libertad, de la dignidad y la seguridad jurídica de los individuos y, en general, para el fortalecimiento de la democracia. (47)

La parte sustancial de estos argumentos son compartidos en la opinión del actual presidente de la C.N.D.H. Lic. Jorge Madrazo quien justifica la abstención de la Comisión en cuestiones jurisdiccionales de fondo:

La Comisión demuestra, así, su naturaleza de ombudsman, pues si tuviera capacidad para revisar las sentencias o para intervenir en los asuntos jurisdiccionales de fondo, dejaría de serlo, convirtiéndose en tribunal de casación, en tribunal de última instancia, lo cual vendría a quebrantar por completo el orden jurídico mexicano. Pero no solamente no puede conocer de asuntos con sentencias que no admiten ningún otro recurso, tampoco puede valorar la parte fundamental del desarrollo jurisdiccional. En consecuencia, la Comisión no puede, por ejemplo, cuestionar lo que decide un juez en una sentencia de primera instancia. (48)

Sin embargo nosotros creemos muy pertinente aclarar que ni el carácter ejecutivo de la C.N.D.H., ni su intromisión en asuntos -

(47) CARPIZO, M, Jorge. Reglamento Interno de la C.N.D.H. (Art) en Derechos Humanos y el Ombudsman, 1a. ed., Edit. C.N.D.H., México 1993, pp 21 y 22.

(48) MADRAZO, C, Jorge, Los Derechos Humanos en México, (ponencia) en Memoria de la Jornada sobre los Derechos Humanos en México. edit. C.N.D.H. y ANUIES, México 1991. p.70

jurisdiccionales necesariamente lo constituirían como un cuarto - poder porque aún con la formalmente pretendida autonomía de la C.N.D.H. se entendería ésta como un órgano integrado en el Poder Ejecutivo y más bien sólo se provocaría duplicidad de funciones, en detrimento del Poder Judicial y a favor del Ejecutivo.

México cuenta con antecedentes en la existencia de un cuarto - poder en la constitución de 1836 que como lo menciona el maestro Burgoa implicó la creación de un superpoder verdaderamente desorbitado llamado "El Supremo Poder Conservador". (49)

Este poder estaba integrado por 5 miembros cuyas facultades -- desmedidas constituía una verdadera oligarquía. (50)

La función de este órgano era la vigilancia del control constitucional, pero no bajo procedimientos jurisdiccionales, sino de carácter meramente político. Situación, que Santa Anna en su lucha por la conquista del poder no veía con buenos ojos, ya que ponía freno a sus propias aspiraciones.

El maestro Burgoa continúa explicándonos las desventajas que - generaba un órgano de control político ejercido por el Supremo Poder Conservador, ya que en sus determinaciones no importaba la presencia del agraviado, había una carencia absoluta de relación procesal y provocaba...ruptura, tensión y desequilibrio entre las diversas autoridades máxime que estas resoluciones eran ilógicas y absurdas. (51)

Posteriormente, en opinión del citado autor este órgano de control político mostró su verdadero fin:

La de ser un órgano incondicional del General Antonio López de Santa Anna, a cuyos designios en no pocas ocasiones estaba supeditado. En efecto, por declaración de 23 de enero de 1839, interpre

(49) BURGOA, O, Ignacio. El Juicio de Amparo, ed. 30; Edit. Porrúa México, 1992. p. 100

(50) Ibid p. 111

(51) Ibid p. 112

tando la "voluntad" de la Nación expresó dicho poder a su Alteza Serenísima de encargarse del gobierno de la República, por ausencia del Jefe del Ejecutivo y por estar "físicamente impedido" el Presidente del Congreso que debería sustituir a éste. (52)

Nuestra opinión sobre la modalidad de la C.N.D.H. como cuarto poder en atención a la historia del ejercicio político en nuestro país (53) es que siendo las autoridades por tradición incondicionales a la figura del Presidente de la República una institución por muy protectora de los derechos humanos que sea tendría peligros inminentes de convertirse en un instrumento de control por parte del titular del ejecutivo.

No obstante bajo las nuevas corrientes del pensamiento político la posibilidad más idónea del funcionamiento de un ombudsman sería a través de la teoría de Gestión Abierta, donde la sociedad como tal podría involucrarse como un eficaz vigilante en la protección de los derechos humanos fuera del Estado; y bien podría ser un cuarto poder, pero no estatal.

No queremos pecar de ingenuos optimistas, pero en el mundo de las utopías la propuesta existe, tal y como lo establece el profesor Daniel E. Herrendorf, quien afirma que los prejuicios administrativos pueden conducir a la sociedad a la inamovilidad, la mediocridad y el estancamiento. Los derechos humanos esenciales desaparecen ante las arbitrariedades, esperas irrazonables, plazos absurdos, demora de justicia y ausencia total de un trato humano racional. La honra y la dignidad corren riesgos en los pasillos numerados de las oficinas oficiales. La gente se siente agobiada, ensordecida, imposibilitada. (54)

(52) Idem. P. 112

(53) Referida principalmente al Presidencialismo mexicano, rasgo que posteriormente analizaremos con respecto a la C.N.D.H.

(54) HERRENDORF, E, Daniel. Derechos Humanos y Viceversa. 1a. ed. Edit. C.N.D.H., México 1991, pp. 26 y 27.

El autor nos explica porqué su desacuerdo con la absorción por parte del Estado de todas las autoridades que involucran a la sociedad, pero la deja fuera de su aplicación y sólo como sujeto destinatario, afirma que en lo referido a los Derechos Humanos debe abrirse a la participación del grupo social:

El poder se ha congestionado. A fuerza de gobernarlo todo, se empobreció. Ahora esta burocratizado, imposibilitado. Subsiste como una colección de restricciones imposibles de consumir sin dañar libertades. Incluso las agencias estatales tienen grandes dificultades para determinar cuales son las normas vigentes y válidas en cada caso. La polución normativa y la abrogación de regulaciones vetustas han complicado tanto las cosas, que resulta difícil, formalmente, dar con la legislación actual...

Las estrategias de gestión deben deshacerse de las formas cerradas del ejercicio del poder, y recomendar una asunción plena de la vigencia del Estado Social (la participación del gobernado en la función pública)...

Si el nuevo Estado no dinamiza y reestructura su gestión; como una forma nueva del ejercicio de controles razonables, pueden producirse efectos sociales muy nocivos para la vigencia del Estado de Derecho.

Las sociedades modernas no aguantan más sistemas de vigilancia; la idea de un Estado controlador paterno y viscoso, que regula las palpitaciones de cada cual, produce repulsión. La filosofía de la libertad... y la filosofía de los derechos del hombre, han trazado el diseño de la gestión pública contemporánea.

O el Estado nuevo se involucra decisivamente con estas nuevas pulsiones sociales, o correrá el riesgo de no poder administrar ya nada. Como si se tratara de un fantasma vetusto y engreído, caerá bajo la fuerza de una realidad movil y espontánea. (55)

---

(55) Ibid. p. 25

Observamos como el cuestionamiento que se hace a un Estado agantado, infiere la posibilidad de una participación del gobernado, también como un mecanismo de legitimación.

La protección de los Derechos Humanos emanada de un cuerpo estrictamente social significa según el autor una forma de poder no constituido por el Estado mismo, pero sí una obligación del Estado en la consideración de su existencia.

En países con una alta cultura política como algunos Europeos la sociedad civil y el peso de los medios de comunicación se han conformado como un cuarto poder muy eficaz en contra de los excesos del poder público, y esto es muy deseable para el nuestro.

Queremos insistir en que no pretendemos caer en lo que para las condiciones reales de nuestro país solo sea un espejismo o un sueño; México cuenta -como hemos denominado a este capítulo- con más dificultades prácticas e institucionales para lograr un ombudsman con estas cualidades y nos queda por lo menos una disertación sobre la perfectibilidad de la institución existente y una propuesta para su eficacia dentro del derecho positivo mexicano.

#### 4.2 LA NEGATIVA DE LAS AUTORIDADES PARA SUBORDINARSE A LAS RESOLUCIONES DE LA C.N.D.H.

En este apartado analizaremos la eficacia que ha tenido la C.N.D.H. en función del cumplimiento de sus recomendaciones y el impacto que han tenido en la opinión pública nacional las acciones que ha desempeñado este organismo.

Es evidente que no podemos soslayar que por la configuración jurídica de la C.N.D.H. en razón de sus facultades limitadas a la recomendación, corresponde a las autoridades señaladas como violadoras de Derechos Humanos ser los vehículos idóneos para el buen funcionamiento de la Comisión Nacional.

Por eso el maestro Rabasa (56) señala dos tipos de obligaciones que son ineludibles para las autoridades o servidores públicos; y son:

a) De información, constituye para la C.N.D.H. un derecho solicitarla y para el destinatario, una obligación proporcionarla ya que su incumplimiento tipifica un acto antijurídico que motivará una sanción.

b) De colaboración, donde los tres niveles de autoridad, federal, local y municipal; deberán realizar actividades solicitadas por la C.N.D.H. con motivo de indagación sobre violación a Derechos Humanos.

Sin embargo creemos que si bien estas facultades obligan coer-

---

(56) RABASA, Gamboa Emilio, Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos en México. Edit. C.N.D.H., México 1992; p.19

citivamente a las autoridades o servidores públicos, por tratarse de cuestiones meramente procedimentales, no contribuyen al cabal cumplimiento en la protección de los derechos fundamentales. Pues el problema de fondo está perfectamente identificado en la etapa que concluye el procedimiento, y que es precisamente la recomendación, donde finalmente podrá ser cumplida ésta, o no.

Nos parece una incoherencia que una cuestión intermedia o de procedimiento tenga que ser cumplida incondicionalmente y que el resultado final o de fondo deje su cumplimiento al libre arbitrio de la autoridad responsable.

Una vez aclarada esta discartación nos enfocaremos al análisis de las repercusiones por la recomendaciones de la C.N.D.H. abarcando el panorama que sobre ellas tienen las autoridades y la prensa.

Uno de los argumentos que han expuesto tanto algunos ciudadanos como las autoridades es que el desempeño desplegado por la C.N.D.H. ha maniatado el ejercicio de las propias autoridades frente a conductas delictivas, protegiendo a quien infringe la ley. A este -- respecto el Dr. Carpizo señalaba en su primer informe semestral -- de actividades:

Que algunas personas de buena fe han manifestado su inquietud de que la delincuencia puede aumentar si la Comisión Nacional se dedica a defender a delincuentes, y éstos pretenden lograr impunidad recurriendo a la Comisión. Otras personas han manifestado que la actividad de la Comisión puede crear problemas políticos.

A lo que el ombudsman responde: que por ningún motivo la Comisión es vía idónea para que alguien alcance impunidad. Sino al contrario, la Comisión viene a reforzar el orden jurídico porque exige el cumplimiento de la ley y por ello, si alguna autoridad o -- servidor público viola un derecho y la Comisión tiene certeza, debe repararse y castigar al responsable. Y afirma Carpizo, que la actuación de la Comisión no crea ni auspicia ningún problema político, quien realmente lo origina es el violador de los derechos --

humanos y quien no aplica la ley. (57)

Este tipo de cuestionamientos se vienen haciendo desde los tiempos del primer informe que es en diciembre de 1990, sin que hasta la fecha haya sido superada esta interpretación sobre el funcionamiento de la C.N.D.H. Y en ese mismo tono permanece en algunos la desconfianza, tal y como observamos en las respuestas expresadas por Carlos Rodríguez Moreno quien fungió como presidente interino de la C.N.D.H. al ser entrevistado en agosto de 1994. Se le preguntaba sobre su opinión respecto de las voces que señalaban a las Comisiones de Derechos Humanos como defensoras de delinquentes; a lo que el funcionario respondía: que la Comisión esta atenta respecto a los derechos humanos de todas las personas. Y no se pueden hacer distinciones ni se puede entregar la justicia a quien no esta autorizado por la constitución para ejercer la ley, de tal suerte que la delincuencia debe perseguirse simplemente por los métodos legales. La propia Comisión no se opone al uso racional de la fuerza cuando esta es legítima, y cuando esta fuerza se usa por los mecanismos apropiados.

Además se le pedía un balance sobre la respuesta de las instituciones a las recomendaciones de la C.N.D.H. a lo que afirma Carlos Rodríguez que:

De 1990 a la fecha la respuesta actual es alentadora pero no se alcanza el nivel deseable porque lamentablemente las autoridades violadoras afirman que no se puede trabajar porque la Comisión no lo permite. La Comisión nunca ha dicho que no se persiga a la

---

(57) Op. cit. CARPIZO en El Ombudsman y Derechos Humanos; pp. 92-93

delincuencia, ha dicho que se persiga por métodos legales porque si no, solamente estamos poniendo a unos delincuentes con placa - frente a otros delincuentes sin placa, lo que se traduce en una - desconfianza absoluta de la sociedad hacia su propia policía...

Esto no es un invento de la Comisión... cuatro años en la historia de un país que tiene cinco siglos de tradición autoritaria no son verdaderamente nada. (58)

De lo anterior se desprende que existe en algunas autoridades una negativa tajante para someterse a las consideraciones de la C.N.D.H. y por lo menos en la observación de los anteriores testimonios se deduce que la defensa de los Derechos Humanos entraña en sí misma un freno a los excesos de poder a la que los funcionarios bajo ninguna circunstancia están dispuestos a aceptar, menos aún cuando -como hemos venido diciendo- la sanción sólo reviste una - fuerza moral.

Paulina Fernández editorialista del diario la Jornada, nos --- ofrece una opinión sobre el particular:

La llamada voluntad política del gobierno sigue siendo cuestionada porque las buenas intenciones no se han concretado en respuestas favorables para las víctimas o sus defensores y porque es continuo el atropello de las garantías individuales y sociales por - parte de representantes gubernamentales o fuerzas respaldadas por el poder público -además afirma- que es una fuente de legítima suspicacia el alcance que puede tener un órgano que por iniciativa -

---

(58) En GACETA, Comisión Nacional de Derechos Humanos; No 49 Agosto de 1994; pp. 13 y 16.

del gobierno sea responsable del respeto y defensa de los derechos humanos -profundizando la articulista en la exposición de motivos que crea la C.N.D.H., critica la ambivalencia de ese órgano, y cita una contradicción en el texto- Donde por un lado afirma el estado democrático como aquel que garantiza la seguridad a sus ciudadanos y reconoce la pluralidad recogiendo la crítica y alentando a la sociedad civil; y por otro lado concentra en el Estado la obligación de preservar el orden, la paz y la estabilidad social del país y la vigencia del principio de legalidad en la ejecución de las atribuciones, dejando orgánicamente, fuera la opinión de la sociedad civil y las fuerzas sociales. (59)

Existe una diversidad de opiniones al respecto sin embargo --- creemos pertinente antes de continuar con ellas presentar algunos datos estadísticos emanados de la propia Comisión referente al número de quejas interpuestas así como al nivel de cumplimiento en las resoluciones emitidas por la C.N.D.H.

I. En el primer semestre de junio de 1990 a diciembre de 1990 se recibieron 1343 quejas.

II. En el segundo semestre de diciembre de 1990 a mayo de 1991 se recibieron 1913 quejas.

III. En el tercer semestre de junio de 1991 a diciembre de 1991 fueron 2485 quejas.

---

(59) FERNANDEZ Paulina. C.N.D.H., Objetivos pendientes, La Jornada 15 de junio de 1990, p. 9

IV. En el cuarto semestre de diciembre de 1991 a mayo de 1992 se presentaron 4503 quejas.

V. En el periodo de mayo de 1992 a mayo de 1993 se recibieron 8793 quejas. (60)

VI. De mayo de 1993 a mayo de 1994 se presentaron 8804 quejas.

VII. De mayo de 1994 a mayo de 1995 se recibieron un total de 10360 quejas.

Lo que suma en 5 años un total de 38201 quejas.

Es pertinente aclarar que las cantidades mencionadas no necesariamente implica que ~~todas~~ hayan sido admitidas, sino que este unverso se refiere a todas las quejas presentadas independientemente del resultado de su calificación entre las que se debe considerar:

- a) Las Presuntamente violatorias.
- b) Las que no fueron competencia de la C.N.D.H., y
- c) Las que estan pendientes de calificación.

Es digno de mención el hecho de que periodo a periodo ha crecido considerablemente el número de quejas ante este órgano, lo cual podra interpretarse, ya como un avance en el conocimiento de la existencia de la C.N.D.H. por parte de los ciudadanos o bien el análisis exhaustivo podría arrojar el abuso de algunos ciudadanos al acudir a un órgano para que resuelva asuntos que no siempre son de su competencia.

---

(60) A partir de esta fecha el informe se presenta en un periodo anual.

Así pues una vez calificada la queja como presuntamente violatoria y agotado el procedimiento por parte de la Comisión se procede a emitir las recomendaciones, o los documentos de no responsabilidad. Aquí analizaremos solamente el grueso de las recomendaciones emitidas en estos periodos para observar como ha disminuido drásticamente el número entre quejas interpuestas en relación con las recomendaciones emitidas.

I. En el periodo de junio de 1990 a diciembre de 1990 se emitieron 33 recomendaciones.

II. De diciembre de 1990 a mayo de 1991 se emitieron 51 recomendaciones.

III. De junio de 1991 a diciembre de 1991 se emitieron 75 recomendaciones.

IV. De diciembre de 1991 a mayo de 1992 se emitieron 110 recomendaciones.

V. De mayo de 1992 a mayo de 1993, 260.

VI. De mayo de 1993 a mayo de 1994, 267.

VII. De mayo de 1994 a mayo de 1995, se emitieron 141 recomendaciones.

Lo cual suma en 5 años un total de 937 recomendaciones.

En el informe más reciente que emitio la C.N.D.H. en 1995 se hace un balance global sobre el alcance en el cumplimiento de las recomendaciones y se afirma que en un universo de 937 recomendaciones:

- El 54%, es decir 523 se encuentran hasta esa fecha totalmente cumplidas.
  
- El 40%, que implica 393 recomendaciones son consideradas parcialmente cumplidas.

- El 2%, o sea 19 recomendaciones no han sido aceptadas.
- El 0.62%, equivalente a 6 recomendaciones tienen un cumplimiento insatisfactorio y
- El 3.1%, están en periodo de presentación de pruebas.

Y el informe enfatiza que de las 393 recomendaciones parcialmente cumplidas en 75 casos resulta evidente una actitud de negligencia o de lentitud inexplicable de la autoridad destinataria para agotar y satisfacer los puntos específicos recomendados.

Ante lo significativo de estos números es necesario reflexionar sobre la función de la C.N.D.H. en su tutela por los derechos fundamentales; ya que si bien hasta 1995 se habrían presentado un -- grueso de 38,201 quejas y de estas sólo se habrían emitido 937 recomendaciones siendo cumplidas en su totalidad solamente 523 creemos que de poco debe jactarse la Comisión ya que queda un amplísimo margen de incertidumbre en relación con el total de las quejas presentadas.

El no cumplimiento nos genera serias preocupaciones tomando en consideración la naturaleza y gravedad de la queja. Aquí mencionamos solamente algunas de las recomendaciones clasificadas por el tipo de violación y por lo que creemos pertinente que sí deben ser cumplidas:

I. Asuntos penitenciarios	239
II. Aprehensiones o detenciones arbitrarias	126
III. Dilación en la procuración de justicia	111
IV. Tortura	83
V. Lesiones cometidas por servidores públicos	66

VI. Denegación de justicia	53
VII. Abuso de autoridad	52
VIII. Deficiencia en la integración de la averiguación previa	46
IX. Incomunicación o privación ilegal de la libertad	39
X. incumplimiento de ordenes de aprehensión	36
XI. Vicios en el procedimiento	31
XII. Homicidio	26
XIII. Presuntos desaparecidos	10

Siendo cuestiones de suma trascendencia, como defensores de un Estado de Derecho y con un alto sentido humanista, no podemos pedir menos que se acaten obligatoriamente y en forma incondicional las recomendaciones de la C.N.D.H.

La propia Comisión en conocimiento de esta problemática puso en marcha durante el periodo de Jorge Carpizo en julio de 1992 La Campaña Nacional Para el Cumplimiento Total de las Recomendaciones de la C.N.D.H. Donde se señala que el mecanismo de protección y observancia de los Derechos Humanos y el combate a la impunidad requiere necesariamente el cumplimiento total de las recomendaciones, para eso se crea también la Coordinación para el Seguimiento de las Recomendaciones con funciones de intercambio de información entre las dependencias para eficientar la protección de Derechos Fundamentales, el documento señala las siguientes acciones concretas.

1) A cada una de las autoridades que tienen Recomendaciones parcialmente cumplidas, se les enviara un folleto que contiene cuadros sinópticos sobre el cumplimiento de las recomendaciones donde aparece con claridad la situación de cada una de las autoridades.

2) La Coordinación del Seguimiento de Recomendaciones esta a la orden de las autoridades, para cualquier aclaración.

3) A partir del 1<sup>o</sup> de agosto se invita a las autoridades con Recomendaciones parcialmente cumplidas a platicar e intercambiar -- opiniones sobre ese cumplimiento.

4) Se invitara a las O.N.G.'s para que difundan las Recomendaciones ampliamente y se unan a esta Coordinación y den seguimiento.

5) La C.N.D.H. informará periódicamente a la sociedad los resultados de esta campaña.

6) En diciembre se presentará un informe especial sobre las recomendaciones y su avance. (61)

La disposición que mostró la C.N.D.H. para crear un mecanismo que diera mayor eficacia a sus resoluciones fue muy endeble, y -- pronto encontró tope nuevamente en la nula voluntad política de las autoridades para respetar los Derechos Humanos, esto es muy -- evidente ya que en recomendaciones posteriores a la campaña de ese año los Derechos Humanos siguen siendo violentados insistentemente tal y como lo viene denunciando la prensa nacional.

Victor Chavez editorialista de "El Financiero" critica severamente a la C.N.D.H. como una figura decorativa en los siguientes términos:

Convertida ya en una estructura decorativa sin autoridad ni -- fuerza para hacerse oír, la Comisión Nacional de Derechos Humanos continua enviando "recomendaciones" que caen en el vacío a funcionarios y servidores públicos de todas partes del país.

---

(61) En Gaceta C.N.D.H. No 25 agosto 1992

Creada por el ex presidente Carlos Salinas, en junio de 1990, la C.N.D.H. ha enviado cientos de recomendaciones pero sólo en -- contadas ocasiones ha logrado respuestas satisfactorias a sus llamas de atención. (62)

La misma C.N.D.H. descalifica ese adjetivo afirmando que su -- fuerza es moral:

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (C.N.D.H.) tiene oídos, ojos, y voz pero su fuerza es moral y no coercitiva porque lo contrario se convertiría en otra Procuraduría General de la República afirmó Julian Andrade Jardí Director de Información del organismo.

Añadió que "La Carta Magna señala las instancias encargadas de cada uno de los procesos y no puede violarse la división de poderes".

El ombudsman conoce claramente su papel "y a ese poder le apueta", afirmó.

En ese sentido recuerdo que la C.N.D.H. hace recomendaciones a los cuerpos legislativos pero su acción no es ejecutoria, y "no por ello pierde su carácter de defensora del pueblo". (63)

Por su parte Jorge Madrazo Cuellar en su condición de Presidente de la C.N.D.H. señala la responsabilidad que deben asumir las autoridades violadoras de Derechos Humanos:

A las autoridades gubernamentales les hace falta voluntad política

(62) CHAVEZ, Victor. La C.N.D.H. Convertida en Figura Decorativa. El Financiero. 10 de enero de 1995. p. 5

(63) La C.N.D.H. no es la P.G.R.; Su Fuerza es Moral, no Coercitiva: Andrade. Excelsior 31 de enero de 1995. p. 18

tica para cumplir con las recomendaciones que ha emitido la C.N.-D.H., aseguró su presidente Jorge Madrazo Cuellar al señalar que sólo 75 de un total de 404 fueron concluidas en su totalidad entre mayo de 1993 y mayo de 1994... quedando todavía 329 por cumplirse. (64)

En la Asamblea Legislativa del Distrito Federal también se ventilaba públicamente la necesidad de fortalecer a los órganos gubernamentales de Derechos Humanos; mediante el castigo a los violadores de estas prerrogativas:

Es necesario establecer sanciones legales a quienes no cumplan las recomendaciones de los Derechos Humanos dijo Rafael Luviano - Delgado vicepresidente de la Comisión en la materia de la Asamblea Legislativa... para ello, dijo, ya se habló con los titulares de las Comisiones Nacional y de el D.F. respectivamente... y se comprometieron "a luchar en la búsqueda de este objetivo...

Igualmente destacó que la creación de una nueva conciencia en contra de la violencia sería un importante paso hacia el respeto de los Derechos Humanos, señaló que quienes insistan en hacer "de la violación una forma de conseguir beneficios se enfrentarán a la severidad de una sociedad que quiere justicia sobre las bases de la legalidad". (65)

Ante esta lluvia de opiniones a nivel nacional que sobre Derechos Humanos se han dado, habría que recordar que algunos órganos

(64) Se Queja Madrazo de "Falta de Voluntad" de las Autoridades - para cumplir recomendaciones de C.N.D.H. UNO MAS UNO 16 de marzo de 1995. p. 10

(65) PUENTE, Sandra. Es Necesario Castigar a Quienes no Acatan Recomendaciones: Luviano. El Universal. 18 de marzo de 1995. p. 15

internacionales como Americas Watch y Amnistía Internacional habían empujado mediante sus denuncias a la creación de la C.N.D.H. estos mismos órganos a finales de 1995 se habían pronunciado por que en México poco se ha hecho para erradicar violaciones a Derechos Humanos como la tortura ya que esta práctica sistematizada -continúa en nuestro país aun con la existencia de un ombudsman; a lo que Jorge Madrazo declaraba:

Es una vergüenza para México el que tengan que venir organismos como Amnistía Internacional a señalar violaciones a los derechos de los individuos, cuando son recomendaciones que ya fueron emitidas por la misma Comisión, pero se han quedado sin cumplir. -Además reconoció- que en el país persiste la tortura y lamentó -el incremento del crimen organizado frente a la "tibia seguridad pública" (66)

Por todo lo expuesto creemos que el poder político tiene un serio compromiso con los Derechos Humanos, ya creando normas que faciliten su cumplimiento y además cumpliendo con esa legalidad. de lo contrario nos enfrentaremos a lo que establece Ryan Vera:

Cuando las normas se quebrantan o dejan de aplicarse, el poder político de inmediato se desgasta y pierde legitimidad. Por su parte si el gobierno ejercita la ilegitimidad esta hace crisis ante los ojos de la sociedad... por eso el punto nodal donde convergen los derechos humanos y el poder político debe estar en el intento de fortalecer el estado social de derecho, posponerlo será ahondar en su anquilosamiento e inobservancia lo cual equivaldría al desprestigio del sistema político y a su ya avanzada desacreditación social. (67)

(66) MORENO, Durazo, Jesus. La procuraduría de Sonora ignoró observaciones. La Jornada 19 de noviembre de 1995. p. 5  
 ( 67) VERA, Ryan. El Ombudsman en México. Antecedentes y realidades. Ed. Universidad Iberoamericana México. 1992 pp. 90-91.

Para concluir este apartado mencionaremos lo que afirma el Dr. Carpizo como una opinión deseable para nuestro país: México quiere vivir un mundo más civilizado, donde los actos de barbarie es-ten erradicados para siempre. (68)

Y a esta legítima aspiración debe contribuir la C.N.D.H. dotada de mejores facultades jurídicas.

---

(68) Op. cit. Carpizo. El Ombudsman y los Derechos..., p. 99.

#### 4.3 EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO Y SU PROYECCIÓN EN LAS ACTIVIDADES DE LA C.N.D.H.

Otra característica que nos parece que es una dificultad práctica e institucional para lograr dar eficacia obligatoria a las resoluciones de la C.N.D.H. es el modelo presidencial que vive México. En este apartado señalaremos primero algunos rasgos de la figura presidencialista para posteriormente enfocar la discusión sobre la incidencia que ha tenido esta en el desempeño de la C.N.D.H.

El maestro Daniel Cosío Villegas nos ilustra al respecto y nos dice:

Es un hecho histórico notable, que de la Constitución revolucionaria de 1917 salió un régimen de gobierno en que el poder ejecutivo tiene facultades visiblemente superiores a las de otros poderes, sobre todo el legislativo. (69)

-Señala además- que el amplísimo poder del presidente proviene no sólo de las facultades que acertada o desacertadamente le dan las leyes, sino que tiene otras fuentes; como el carácter geográfico, ya que estando más o menos en el centro del país despliega una importancia "radial" en la función del ejercicio del poder (70)

Aunado a esto existe un sometimiento tradicional por parte de los gobernadores y presidentes municipales al titular del ejecutivo federal.

Sobre el poder judicial afirma que se puede explicar parcialmente su sujeción si se considera el hecho de que los magistrados

---

(69) COSÍO, Villegas, Daniel. El Sistema Político Mexicano, 4a. ed. Edit. Joaquín Mortiz. México 1973, p.22

(70) Ibid. COSÍO, p. 24

y ministros de la Corte son nombrados por el senado a petición del presidente de la República. (71)

Y del legislativo nos dice el autor, explica su subordinación en función de que la mayoría parlamentaria esta compuesta por miembros del partido oficial cuyo jefe supremo es el presidente de la República. (72)

El Dr. Carpizo por su parte y de una manera mas sistemática nos sugiere mas características y cita a Arturo González, sobre las causas de un mayor poder en el ejecutivo federal mexicano:

- La estructura del partido oficial, del que el presidente de la república es jefe indiscutible.

- El debilitamiento de los caciques locales y regionales.

- La unidad burocratica de las centrales campesinas y obreras.

- El debilitamiento del ejercito como instrumento político de sus jefes. (73)

El Propio Carpizo enlista las que a su criterio son las causas principales del predominio del presidente mexicano:

- a) Es el jefe del partido predominante, partido que esta integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.

- b) El debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente estan frustrando así su carrera política.

- c) La integración, de buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.

- d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.

- e) La institucionalización del ejercito cuyos jefes dependen -

(71) Ibid. Cosío, p. 28

(72) Ibid. Cosío, p. 29

(73) CARPIZO, M. Jorge. El Presidencialismo Mexicano. P. 24

de el.

f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tienen respecto a los medios de comunicación.

g) La concentración de recursos económicos en la federación, - especialmente en el ejecutivo.

h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de los estados.

i) El gobierno directo de la región más importante, con mucho, del país como lo es el Distrito Federal.

j) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione. (74)

Ante esta excesiva carga de funciones y atribuciones no ha faltado quien con respecto a la materia de Derechos Humanos a caldo - a nuestro juicio- en el falso espejismo de esperar que el presidente de la República venga mesiánicamente a constituirse en el -paladín de los Derechos Humanos, tal es el caso que observamos en la afirmación que hace Ryan Vera:

En ningún lado del mundo donde los resortes de poder estén manejados fundamentalmente por una elite de gobierno, funcionaria - la figura del ombudsman, si no cuenta con verdadero apoyo decidido del gobierno. (75)

(74) Ibid. CARPIZO, p. 25-26

(75) Op. cit. VERA, Ryan. pp. 92

Ya que si el defensor de los Derechos Humanos llegara a convertirse en un instrumento de legitimación del titular del ejecutivo, la sociedad tendría que someterse al cumplimiento caprichoso de una sola persona sobre asuntos tan vitales.

Entonces y retomando el análisis del apartado anterior, pedir al Presidente de la República que ponga en orden a los gobernadores, procuradores, militares, policías y demás funcionarios señalados como violadores de Derechos Humanos, vendrá por un lado a reconocer la necesidad de un presidente extremadamente fortalecido por facultades extrajurídicas y por otra a erigirlo como el último de los jueces por la defensa de los Derechos Humanos, lo cual no creemos que este dispuesto a realizar y además no es conveniente.

Otra aportación importante a esta discusión la hace un Organismo No Gubernamental (O.N.G.) de reconocido prestigio como es la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. (76), donde se critica la posición en que quedó la C.N.D.H. ante el ejecutivo federal, al analizar el decreto que da origen a esta institución, señalando algunas desventajas que guarda la C.N.D.H. en cuanto a su estructura orgánica frente al titular del ejecutivo federal. Sobre la composición del Consejo de la C.N.D.H. afirma el Dr. Rafael Ruiz Harrell miembro de esa asociación civil:

Se decidió otorgarle a la C.N.D.H. una estructura que la distinguiera de las direcciones burocrático-administrativas y dotarla de un desdibujado "Consejo" que auxiliará a la Comisión en "el mejor desempeño de sus responsabilidades". (artículo 6° del decreto). (77)

Y continua el autor, El Consejo conforme al mismo artículo, -- "estará integrado por aquellas personas que gocen de reconocido --

(76) SIERRA, Guzmán Jorge Luis, Et. al.; La Comisión Nacional de Derechos Humanos, una Visión No Gubernamental.

(77) RUIZ, Harrell Rafael. Legalidad, Estructura y atribuciones de la C.N.D.H. en La Comisión Nacional de Derechos Humanos, Una Visión No Gubernamental. p. 146

prestigio en la sociedad y sean invitadas a tal efecto por el Ejecutivo Federal, por conducto del presidente de la Comisión así como por aquellos servidores públicos que determine el propio ejecutivo". (78)

-A lo que el Dr. Ruiz Marréll critica severamente- o lo que es igual: el Consejo es de origen y formación neta y exclusivamente presidencialista y las organizaciones no gubernamentales (ONG) dedicadas a la defensa y promoción de los derechos humanos -que en buena medida podrían haber representado las demandas de la sociedad civil- no tienen cabida en él, ya que se trata como bien ha dicho el licenciado Emilio Krieger "de conservar intocada la omnipotencia presidencial". Los miembros del Consejo de la C.N.D.H., cuyo cargo es honorario, tienen una sola función como cuerpo colegiado: proponerle al presidente de la C.N.D.H. "las directrices y lineamientos - que se estimen pertinentes" para la "adecuada prevención y tutela" de los derechos humanos (art. 6o. párrafo IV). (79)

La decisión unilateral por parte del presidente de la República de los miembros del consejo pronto encontró eco en la incomodidad de la opinión pública, tal y como queda consignado en la -- opinión de Granados Chapa; quien reconoce que hubo autoritarismo, pero que no se debe ser tan extremista:

No es sano invalidarla de antemano, ni siquiera porque en su consejo no haya representantes más que de una agrupación, la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH), de las muchas no gubernamentales dedicadas a la promoción y la defensa de los derechos humanos. Acaso con esa omisión el gobierno las descalifica o las

---

(78) Idem. RUIZ ..., p. 146

(79) Idem RUIZ ... , p. 146

sitúa en la trinchera opuesta... Dos escritores famosos, dos directores de diarios, dos rectores, dos diplomáticos, un líder --- agrario y uno de Derechos Humanos son un buen muestrario de la - sociedad, aunque sea insuficiente. (80)

En la investigación del Dr. Ruiz Harrell se afirma que no sólo se adjudicó el presidente de la República la designación de los - miembros del Consejo, sino que también de los demás puestos de - importancia:

El Consejo "sería auxiliado por un secretario técnico que el - Presidente de la República designará directamente (6° Párr. V) -- - y además- el Decreto que creó la C.N.D.H. la puso a cargo de un presidente, el cual, como podría suponerse sería nombrado libre-- mente por el jefe del Ejecutivo Federal (art. 4°). (81)

El citado autor también cuestiona que en el tercer considerando del decreto el Ejecutivo Federal se haya apropiado la determinación de que las políticas que aseguren la convivencia civilizada, el orden y la paz correspondan a él. Cuando a su juicio es -- a la esfera estatal y municipal a quien toca, antes que nada ejercer dicha facultad y sólo excepcionalmente al ejecutivo federal.

Otro distinguido jurista miembro de la mencionada O.N.G. como lo es el Dr. Jose Barragán también pone en tela de duda la supuesta -- así lo dice- independencia de la C.N.D.H., por que según, no debería tomar en cuenta el parecer o acuerdo de otras autoridades en sus determinaciones, porque no se deben confundir las cosas ya que la independencia moral además de ser algo personal... va a ser mérito tanto de

---

(80) GRANADOS, Chapa Miguel Angel. El Tránsito de Carpizo, Los Derechos Humanos aquí (Plaza Pública) La Jornada, 15 de junio de 1990, pp. 1 y 2

(81) Op. Cit. Ruiz, p. 147

quien ha tomado las determinaciones como de quien ha sabido guardar respeto para con dicha Comisión... por que en la hora presente se cuenta con tal respaldo presidencial, la Comisión afirma que es independiente. ¿Hasta cuándo? He aquí como se vuelve al punto fundamental de discusión, la falta de apoyo legal suficiente; o la sustitución de ese apoyo legal por el apoyo voluntarioso de las personas, rechazado aún en sus manifestaciones bondadosas. (82)

Toda esta problemática ha sido también ventilada por otras voces, quienes opinan que existe un vicio de origen en el nacimiento de la C.N.D.H., para cumplir cabalmente con sus funciones como lo señala Ruth M. Fonseca:

El primer problema de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es ser un producto de un decreto presidencial, limitado a la competencia del mismo poder ejecutivo. Esta competencia sería mayor si hubiera sido creada por un decreto del poder legislativo... a la C.N.D.H. se le debe dotar de facultades penalizadoras, sancionadoras -previo derecho de audiencia-, contra aquellos titulares de órganos u organismos que violen los derechos humanos en cualquier materia y no sólo en la policiaca. (83)

Si bien todas estas opiniones críticas sobre el nacimiento de la C.N.D.H. se habían dado en junio de 1990, cinco años después de funcionamiento las opiniones seguían en el mismo tenor y era precisamente la ANAD quien embestía de nuevo; declaraciones a la prensa nacional: Debe reformarse el artículo 102, apartado B.

(82) BARRAGAN, Jose. C.N.D.H. y Legalidad en México. En; La Comisión Nacional de Derechos Humanos, Una Visión No Gubernamental; pp. 193, 194 y 195.

(83) FONSECA, Ruth. Los Derechos Humanos en México, en "El Nacional" (Suplemento semanal POLÍTICA), 10 de diciembre de 1992 p. 11

de la Constitución, para crear un organismo verdaderamente autónomo que reglamente la protección de los derechos humanos bajo un sistema federalizado que rompa con la "práctica burocrática y disímula" señala- Eduardo Miranda Esquivel de la Asociación Nacional de Abogados Democráticos (ANAD) ... opina que las organizaciones no gubernamentales "deben pugnar" por llevar a la presidencia de la Comisión Nacional a un respetable profesional... lo cual tendrá que hacerse "mediante un proceso democrático que permita la sustitución de Jorge Madrazo Cuellar"... además de que la Comisión Nacional sufre de falta de autonomía existen limitaciones de competencia, ausencia de recursos contra las resoluciones de la Comisión y retraso en la publicación de recomendaciones por cuestiones politizadas por la Comisión. (84)

Pocos días después el presidente de la República Ernesto Zedillo en el discurso pronunciado con motivo del informe anual de -- 1995 de la C.N.D.H., manifestaba su posición frente al organismo: "Hoy quiero ratificar el pleno compromiso del gobierno de la República con la protección y defensa de los derechos humanos". (85)

---

(84) ELIZALDE, Triunfo. Miembro de la ANAD Cuestiona la Labor que Desarrolla la C.N.D.H. La Jornada. 4 de junio de 1995, p. 18

(85) En Perfil de La Jornada, 7 de junio de 1995. p. II

**CAPÍTULO V    POSIBLES MECANISMOS JURÍDICOS ENCAMINADOS  
A LOGRAR EL CUMPLIMIENTO OBLIGATORIO EN -  
LAS RESOLUCIONES DE LA C.N.D.H.**

### 5.1 LA NECESIDAD DE AUTONOMIA REAL A FAVOR DE LA C.N.D.H.

En el capítulo anterior hemos expuesto la discusión que ha generado la pretendida facultad de autonomía con que la Ley ha dotado a la C.N.D.H.; los detractores y críticos de esas disposiciones habían sostenido que se continuaba con una estrecha o maqui-llada dependencia del poder ejecutivo, no obstante haber sido --- constituida su naturaleza jurídica como la de un órgano descentra- lizado.

Aquí mencionaremos las opiniones de algunos defensores de la - configuración actual de la autonomía de la C.N.D.H., así como algunas propuestas que sobre este tópico tienen otros estudiosos de los Derechos Humanos e intercalaremos nuestra opinión con el fin de proponer la consolidación de esta institución protectora, como un organismo más y realmente independiente en beneficio de su pro- pio desempeño.

Entre los primeros encontramos al maestro Emilio Rabasa quien explica como desde la discusión de la Ley de la C.N.D.H. al seno del Congreso de la Unión, existían serias discrepancias para defi- nir a la C.N.D.H. como órgano descentralizado, según unos y como organismo autónomo según otros.

Finalmente se decidió porque mantuviera la denominación de or- ganismo descentralizado, como lo consigna el autor:

Así fue aprobado en el Senado, por unanimidad y sin reserva, y en la Cámara de Diputados con reserva en lo particular para deba- te y discusión, con 354 votos a favor y 31 en contra. (86)

-----  
(86) Op. cit. RABASA... p.23

Rabasa nos ilustra además sobre que la propuesta no aprobada, consistía en denominar a la C.N.D.H. como "organismo autónomo", pues se argumentaba que siendo "descentralizado" perdería eficacia como órgano defensor de los Derechos Humanos... por qué seguía siendo un organismo del Estado, contra quien se dirigen sus recomendaciones, particularmente contra autoridades y servidores públicos de la rama ejecutiva del mismo.

-y esboza con una pregunta el problema real- ¿Cómo podría la --- C.N.D.H. declarar violador de un Derecho Humano a un agente, policía o cualquier autoridad del rango y nivel que fuera, siendo que esa autoridad... lo es del mismo Estado? del cual como órgano -- descentralizado, depende la Comisión Nacional. Sería juez y parte! se agregó. (87)

El autor nos dice que la naturaleza de un organismo no se deduce sólo por su denominación y es menester analizar todo el texto legal, su articulado, derechos y atribuciones así como su forma - de operar para determinar si es o no autónomo.

Y en un análisis por demás incisivo afirma:

No hay que quedarse en la cuestión lingüística de forma, pues a fin de cuentas no importa la denominación sino la efectiva autonomía de la C.N.D.H. por haber quedado como un organismo descentralizado -y se cuestiona- ¿En verdad pierde la C.N.D.H. autonomía por ser descentralizado en lugar de ser un organismo autónomo? -y él mismo se responde negativamente- no lo creo... la C.N.D.H. es autónoma. (88)

---

(87) Idem. RABASA, p. 23

(88) Ibid. RABASA, p. 25

Y refuerza su idea afirmando que cuando se dice que la C.N.D.H. debe ser un organismo "autónomo" y no "descentralizado" se piensa que autonomía equivale a independencia del Estado, en tanto que - lo segundo dependencia del mismo... porque la efectividad de la - C.N.D.H. que plausiblemente se defiende y que como objetivo, político, jurídico y social no se discute, se logra no convirtiéndola en un organismo fuera del Estado o fuera de su pública administración, sino con otros medios...(89)

Además cuestiona el autor que si al concederle autonomía a la C.N.D.H. lo que se pretende es sustraerla del poder ejecutivo;-- ¿Dónde quedaría situada?

El maestro Rabasa mediante el análisis a la ley de la C.N.D.H. específica; lo que a su juicio, considera son las modalidades de autonomía de ese organismo y las explica en los siguientes términos:

-Autonomía Orgánica. Los órganos de la Comisión serán un consejo, un presidente, un secretario ejecutivo, 5 visitadores generales y el personal profesional, técnico y administrativo requerido para su servicio, (artículo 5). Donde ninguna de las personas titulares de dichos cargos tendrá sujeción con cualquier otro órgano del Estado...

Otras muestras adicionales de autonomía orgánica son el artículo 13 que evita sujetar al presidente y visitadores generales a responsabilidad civil, penal y administrativa por las opiniones y recomendaciones que formulen. El artículo 14 establece la destitución y responsabilidad del presidente sólo por los procedimientos que establece la constitución (título 4o. juicio político). El artículo 16 confiere al presidente y a los visitadores generales y adjuntos, fe pública para verificar la veracidad de los hechos en las quejas.

---

(89) Idem RABASA, pp 25 y 26

-Autonomía Financiera. La C.N.D.H. según lo establece el artículo 2o. contará con patrimonio propio, lo que se confirma por lo dispuesto en el artículo 75 en estos términos: "La Comisión Nacional de Derechos Humanos contará con patrimonio propio, el Gobierno Federal deberá proporcionarle los recursos materiales y financieros para su debido funcionamiento".

Además tendrá la facultad de elaborar su propio anteproyecto de presupuesto anual de egresos, el cual remitirá directamente al Secretario de Estado competente para el trámite correspondiente.

Por su parte, el artículo 4o. transitorio le adjudica todos -- los recursos humanos, materiales y presupuestales con que contaba la Comisión como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

-Autonomía Técnica. Consiste básicamente en la parte procedimental de la Ley... y por medio de la cual la C.N.D.H. aplica su propio ordenamiento a través de sus recomendaciones o acuerdos de no responsabilidad. (Título III). Esta es la capacidad jurídica fundamental para individualizar las normas constitucionales y legales sobre la materia de los Derechos Humanos que se expresará por medio de una recomendación, acuerdo de no responsabilidad o resolución sobre cualquiera de los recursos de inconformidad, y -- contra los cuales, según lo dispone el artículo 47, no procederá recurso alguno, lo cual confiere definitividad a los acuerdos o -- resoluciones de la C.N.D.H., posibilitando su revisión por cualquier otro órgano de la índole que sea.

-Autonomía Política. Esta facultad se deriva de los informes -- anuales que deberá rendir el Presidente de la C.N.D.H. al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal, haciéndose del conocimiento de la sociedad. Respecto a este documento, que engloba la actividad total del organismo y que puede contener proposiciones a autoridades federales y locales sobre expedición o reforma de dispo

siciones jurídicas, o para perfeccionar prácticas administrativas a fin de tutelar mejor los Derechos Humanos; "Ninguna autoridad o servidor público dará instrucciones... a la C.N.D.H.". (artículo 54).

Y concluye Rabasa diciendo que para la causa de los Derechos Humanos queda asegurada la autonomía de la C.N.D.H., cuando la recomendación sólo deriva del expediente y, por lo tanto, no interviene órgano estatal, autoridad, servidor público o persona alguna, cualquiera que sea su procedencia para influir en las recomendaciones de la C.N.D.H... a lo que el doctor Jorge Carpizo denomina "la verdad del expediente". (90)

Y es precisamente el doctor Carpizo otro de los defensores de la facultad autónoma con que cuenta legalmente la C.N.D.H., porque en su opinión la Ley otorga atribuciones favorables al titular de la C.N.D.H. y dice:

Un ombudsman que no es autónomo, realmente no es ombudsman. La autonomía es un requisito sine qua non para su buen funcionamiento. La única verdad que existe para un ombudsman es aquella que se deriva del expediente y de las pruebas que él mismo contiene, mismas que valora de acuerdo con la Ley, la equidad y su conciencia.

Tratar de violentar las conclusiones del expediente es herir de muerte a esta institución. (91)

Y para consolidar esta idea afirma Carpizo citando al maestro Hector Fix-Zamudio que las garantías judiciales son los instrumentos que se utilizan para lograr la independencia, autonomía, dignidad y eficacia de los tribunales, siendo estas principalmente cuatro: La designación, la estabilidad, la remuneración y la res-

(90) Ibid. RABASA. pp. 30, 31, 32.

(91) CARPIZO, M. Jorge. Algunas Reflexiones Sobre el Ombudsman y los Derechos Humanos. Edit. C.N.D.H., México, 1992. p. 11

ponsabilidad. (92) Y que todas estas características deben ser aplicables a la institución del ombudsman.

Además afirma el doctor Carpizo con respecto a la autonomía -- que: un aspecto que hay que cuidar es el presupuesto con que cuenta el ombudsman, porque a través de su asignación se le puede tratar de controlar...

En la asignación de recursos económicos al ombudsman debe intervenir no sólo el poder ejecutivo, sino también el legislativo para cuidar su autonomía. Y aclara que el Ombudsman es un órgano del Estado, no del gobierno. Es decir, es un órgano público creado por la Constitución o por la ley para que cumpla funciones públicas y cuyas atribuciones están expresamente señaladas por la propia ley pero no es, ni forma parte de un órgano de gobierno. (93)

Hasta aquí consideramos pertinente hacer algunas acotaciones -- sobre las opiniones vertidas.

En lo referente a que si debe ser autónomo o descentralizado -- desde nuestra perspectiva creemos igual que el maestro Rabasa que no se debe hacer una discusión bizantina por una cuestión meramente semántica (aunque la Ley especifique cuales son las características de los órganos descentralizados), ya que el problema de fondo está perfectamente identificado. Y retomando el estilo del maestro Rabasa, son necesarios algunos cuestionamientos:

¿ Son los órganos descentralizados por tener patrimonio y personalidad jurídica propios, verdaderamente autónomos?

¿Basta para un organismo descentralizado contar con autonomía financiera, política, técnica, etc. en la ley para que no inter--

(92) FIX-ZANUDIO, Hector. "Organización de los Tribunales administrativos" en Revista del T.F.F. No. 4 México, 1971; pp. 272 y 273.

(93) Op cit. CARPIZO. Algunas... p. 14

venga quien designa al titular de dicho organismo -como es el caso de la C.N.D.H.-?

Y más aún: ¿son verdaderamente autónomos, en México, los poderes legislativo y judicial no obstante contar con toda una pretendida estructura legal de autonomía?

Como observamos las prácticas políticas en México sugieren un mayor análisis para determinar el verdadero carácter autónomo de los órganos del Estado.

Creemos que en muchas ocasiones no es suficiente el contenido de la ley para el funcionamiento equilibrado en el ejercicio del poder.

Pareciera que con esta crítica estuviéramos echando por tierra nuestras propias propuestas en cuanto a reformas legales, porque parece que hemos sostenido obstinadamente que la legalidad es violada con una enorme facilidad en nuestro país, por eso queremos enfatizar que nuestra propuesta lleva aparejada una intención mucho más difícil de materializar, que sería la democratización total de los sistemas político y jurídico mexicano.

Antes de finalizar este apartado mencionaremos las propuestas de otras voces autorizadas, respecto de la autonomía en la institución protectora de los Derechos Humanos.

Sonia Venegas expresa que la característica más importante del ombudsman es precisamente su independencia lo cual se reflejará -indudablemente en la eficacia de sus resultados. Esta figura debe ser independiente en primer término de cualesquiera de los poderes estatales: ya Ejecutivo, ya Judicial e incluso del Legislativo. Ciertamente los ordenamientos jurídicos que regulan a esta institución, sobre todo los que han aceptado el modelo clásico, establecen como facultad legislativa o parlamentaria la de formular directrices generales para el ombudsman, pero ello no significa que pueda interferir la forma en que éste resuelve cada uno de

los casos. (94).

Además la autora insiste en que lo importante de dicha independencia no es solamente el plasmarla en un ordenamiento, sino que sea observada en la práctica. En suma, independencia significa que el ombudsman decida por sí mismo los problemas que investigará, - las acciones que practicará y las resoluciones que emitirá. Esta independencia debe ser asegurada a través de las disposiciones jurídicas que regulen su nombramiento, inamovilidad, salario, personal y presupuesto. (95)

Al parecer esta opinión poco aporta a lo ya contenido en la -- ley de la C.N.D.H., sin embargo menciona el punto toral que es precisamente que la autonomía sea ejercida y reconocida en la práctica.

Una recomendación que hace la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. sobre la autonomía de la C.N.D.H. es en los siguientes términos: la experiencia del ombudsman en otras partes del mundo indica que la autonomía de instituciones como la Comisión Nacional esta plenamente garantizada si obedece al mandato del poder legislativo, y sitúa a su vez como contrapeso a los abusos que provienen de los otros dos poderes. - Una modificación de esa naturaleza implicaría que el Poder Legislativo tendría plenas facultades para definir el mandato de la Comisión Nacional y elegir a sus principales directivos. (96)

Sobre la designación del Ombudsman como un mecanismo para favo

---

(94) Op. cit. VENEGAS, p. 41

(95) Ibid. VENEGAS, p. 42

(96) Op. cit. SIERRA, Et. al., p. 248

recer la eficacia de la C.N.D.H. hablaremos más detalladamente en el tema siguiente.

Contar con un órgano mermado en su autonomía tiene serias consecuencias como lo señala Mireille Rocatti:

En la medida en la que se minimiza la autonomía de hecho o de derecho se pierde la fisonomía o la existencia real, en detrimento de la eficacia esperada en el cumplimiento del objetivo para el cual se crea la institución... La autonomía generalmente es otorgada por la ley que le da origen, sin embargo no basta ese argumento legal ya que el ombudsman en cada situación debe exigir el reconocimiento y el respeto a esa prerrogativa institucional, desplegando para lograrlo, toda la fuerza y energía que deriva de la autoridad moral que lo sostiene, apoyándose siempre en la voluntad soberana de la sociedad civil. (97)

Invocar la voluntad soberana de la sociedad civil es un planteamiento interesante, sobre todo tomando en cuenta, que proviene de la titular de la Comisión de Derechos Humanos en el Estado de México, ya que en un órgano gubernamental de Derechos Humanos se reconoce que el problema tan discutido de la autonomía no se resuelve sólo con las leyes, porque la disposición jurídica se queda corta ante la aceptación y reconocimiento de los ciudadanos.

La autonomía es pues una cuestión de legitimidad que debe contener algunos rasgos como los que señala el maestro Bidart; y como podemos observar se trata más bien de obligaciones éticas que debe cumplir el aparato gobernante como son: un equilibrio estable entre poder y libertad; entre sociedad y estado; entre hombre, sociedad y Estado; pluralismo social; tolerancia; dialogo civil-

---

(97) ROCATTI, Mireille. Los Derechos Humanos y la experiencia del Ombudsman en México. Comisión de Derechos Humanos del Edo. - Mex. , p. 47

zado; participación social; poder distribuido, limitado y controlado; sometimiento del Estado al derecho.

Y como otro ingrediente, ya no en su faz socio-cultural sino fáctica, hace falta el consenso social entorno de ese orden así configurada... en suma que ese orden sea tenido y valorado como legítimo. (98)

Para finalizar queremos recalcar que otro mecanismo muy importante para defender la autonomía de la C.N.D.H. debe ser en el sentido de exigir un alto perfil en el titular de la institución, amplios conocimientos y sobre todo el reconocimiento extendido de la sociedad a su desempeño, esto fortalecerá sin duda la autoridad moral del ombudsman.

---

(98) BIDART, Campos German. Teoría General de los Derechos Humanos. Inst. Inv's, Jcas. UNAM; México, 1993; pp. 283 y 284.

## 5.2 LA DESIGNACIÓN DEL PRESIDENTE DE LA C.N.D.H.: UNA PROPUESTA.

Otro de los tópicos a tratar por la importancia que reviste es precisamente la designación del titular del organismo defensor de los Derechos Humanos, como un medio trascendental en la eficacia de la institución.

Mencionaremos la opinión que sobre el particular tienen los --doctrinarios de los derechos fundamentales y presentaremos pro---puestas para una nueva forma de designación del Presidente en la C.N.D.H.

Para introducirnos en este debate, es necesario primero, aclarar que los estudiosos del ombudsman a nivel internacional han --clasificado a éste en atención a la forma de su designación, como ombudsman legislativo, ombudsman ejecutivo y ombudsman mixto, considerando a la autoridad que interviene en su nombramiento, --tal y como lo establece el maestro Emilio Rabasa:

... en la práctica internacional del ombudsman se dan tres fórmulas para el nombramiento: a) órgano Legislativo-Parlamento (Suecia); b) decisión colegiada Legislativo-Ejecutivo (Canadá); y c) sólo Ejecutivo (Nueva Zelanda, Austria, Inglaterra). (99)

También existe en algunos países la figura del ombudsman judicial, pero debe precisarse que éste no adquiere ese nombre porque sea designado por el poder judicial, sino porque su ámbito de ---acción es precisamente las actividades desempeñadas por el poder

---

(99) Op. cit. RABASA, p. 13

judicial; y las denominaciones de ejecutivo, legislativo y mixto se determinan tomando en cuenta como criterio de clasificación, - al órgano que designa al ombudsman.

Una vez expuesta la aclaración, analizaremos el caso mexicano que ha sido uno de los mas sintomáticos sobre estas posiciones -- respecto del titular del la C.N.D.H.

Al momento de la discusión de la Ley de la C.N.D.H. en lo relativo a la designación de su titular que fue uno de los puntos más debatidos de la iniciativa se presentaron tres opciones sobre esa facultad, que nos enlista el maestro Emilio Rabasa:

...a) designación 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 2/3 de la Cámara de Diputados. Finalmente quedo en la Ley (art. 10) la primera posición aprobada por unanimidad en el Senado y en la Cámara de Diputados por 297 votos a favor y 88 en contra. (100)

Observamos como en una actitud por demás extraña, el Poder Legislativo rechazaba una facultad de suma importancia y ellos mismos cancelaban toda posibilidad de intervenir de alguna manera -- más significativa en la defensa de los Derechos Humanos. Y no sólo eso, sino que además en otro de los órganos de alta jerarquía en la C.N.D.H., fue concedida al Ejecutivo la designación, como - es el caso del consejo de la Comisión, el cual había sido una ---

---

(100) Ibid RABASA; p. 12

aportación mexicana a la institución del ombudsman.

Derivado de esto se dispone en el artículo 10 de la Ley que el nombramiento del presidente de la C.N.D.H., será hecho por el Presidente de la República y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Y el artículo 18 faculta en los mismos términos al titular del Ejecutivo respecto del Consejo de la Comisión, lo cual como detallaremos más adelante hubiera significado una oportunidad ideal para el funcionamiento de un ombudsman legislativo.

Así pues el ombudsman de designación mixta que hizo nacer la Ley de la C.N.D.H., generó cuestionamientos respecto a su eficacia e independencia como podemos observar en la opinión de la jurista Edwiga Lindner estudiosa de los Derechos Humanos en el Estado de Jalisco:

Por las características históricas que precedieron la creación del ombudsman, resulta especialmente relevante el hecho de que dicho instituto posea plena independencia del Poder Ejecutivo, entre otras por ser designado por el parlamento. -y específicamente sobre la C.N.D.H., afirma:- Este sistema mixto de elección, es en teoría bueno, sin embargo nuestra realidad política disminuye su mérito en virtud de la integración del Senado por miembros del -- partido político en el poder. (101)

Es evidente que la docilidad del Poder Legislativo genera serias suspicacias respecto a su función y más aún cuando existe --

---

(101) LINDER, Lopez Edwiga. ¿Es la C.N.D.H. El Ombudsman Mexicano? En Revista Jurídica Jaliscience. N° 4, Sept. Dic., 1992; -- p. 127

una abrumadora mayoría del partido al que pertenece el presidente de la República, sin embargo aparentemente esta situación empieza a disminuir.

De esta manera la inquietud por crear una institución defensora de los Derechos Humanos cuyo titular sea designado por el órgano legislativo continuó después, aún con la entrada en vigor de la Ley actual de la C.N.D.H.

En diciembre de 1994 el diputado Graco Ramírez del Partido de la Revolución Democrática presentaba ante la Cámara de Diputados una propuesta de Reformas y adiciones al apartado B del artículo 102 Constitucional en el sentido de facultar a ese órgano para la designación del Presidente y Consejeros de la C.N.D.H. El citado legislador argumentaba en la exposición de motivos de su iniciativa de reforma que: En México su designación (del presidente de la Comisión) por el titular del Poder Ejecutivo limita sus funciones y en los hechos lo hace dependiente de ese poder, presentándose como una expresión más del presidencialismo autoritario... pues el presidente de la C.N.D.H. sigue siendo un empleado del titular del Ejecutivo. (102)

La propuesta concreta de reforma por parte del diputado Graco Ramírez consistía en adicionar al primer párrafo de dicho artículo en su apartado B la denominación de Autónomos, a los órganos de los Estados; suprimía en su iniciativa el párrafo 2° que niega la competencia a la C.N.D.H. tratándose de asuntos laborales, -- electorales y jurisdiccionales; y sobre todo, lo que interesa de manera específica a este trabajo en lo relativo a la designación

---

(102) Diario de Debates del Congreso de la Unión. Cámara de Diputados. Año I. N° 27, 22 de diciembre de 1994.

del Presidente de la Comisión, se adicionaba un párrafo final al mencionado artículo, que citaremos íntegramente:

El presidente y los consejeros de la Comisión Nacional de Derechos Humanos serán elegidos por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a través del voto calificado de las dos terceras partes de sus integrantes, a partir de las propuestas que reúnan los requisitos que señale la Ley, presentadas por los organismos no gubernamentales de defensa de los Derechos Humanos. La Ley establecerá los procedimientos para la presentación de las propuestas y para la elección. (103)

La propuesta fue, como es sabido, turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, sin que hasta la fecha haya sido debatida, pero si se continúan con los trabajos en ese sentido al seno de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, donde se pretende ampliar la posibilidad de una mayor autonomía orgánica para el ombudsman mexicano y adaptarla a lo que el maestro Fix Zamudio denomina ombudsman como Comisionado parlamentario:

Según el modelo original, puede considerarse como un organismo dependiente del legislativo pero con autonomía funcional, y por ello se le califica de comisionado parlamentario, con la atribución esencial de recibir las reclamaciones de los gobernados contra las autoridades administrativas que afecten sus derechos e intereses legítimos. (104)

(103) Ibid. Diario de Debates.

(104) FIX-ZAMUDIO, Hector. La Protección Jurídica y Procesal de los Derechos Humanos en los Regímenes Constitucionales Latinoamericanos. Edit. Era, México 1995; p. 305

Ante la idea expuesta de que existe desconfianza ante el poder legislativo, por su composición mayoritaria del Partido en el poder, si llegará a prosperar la figura del Ombudsman designado -- por el Congreso afirman algunos autores que las cosas no cambiarían de fondo y se mantendría el orden establecido; dichos temores son expuestos por Samuel I. Villar del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM quien afirma que:

El establecimiento de un ombudsman por reforma constitucional, o al menos por disposición legislativa, garantizando su independencia y autonomía frente a los poderes constituidos sería el punto de partida... Adicionalmente en el caso de México, en donde el régimen de Partido de Estado cancela la división de poderes en beneficio del Ejecutivo, tal readscripción sería una mera formalidad sin mayor significado real para la independencia y autonomía que requiere la institución. (105)

Ante esos comentarios tan incisivos no podemos soslayar la posibilidad real de que la tradición servil de muchos legisladores hiciera acto de presencia y se cerraran filas aplicando el viejo método del mayoriteo o de aplanadora parlamentaria y sólo mediante el trámite de Ley se designara a alguna persona que previamente hubiera sido señalada para dicho cargo; atentando de esta manera contra esa intención de seleccionar a la persona idónea mediante el consenso y respeto a la pluralidad. Pero tampoco podemos dejar de lado que las condiciones políticas están gestando lentos - pero perceptibles cambios, y que la oposición y nuevas fuerzas po

---

(105) VILLAR, Kretchmar Samuel y BARRERA, Graff Jorge; La C.N.D.H. de México (Versión preliminar para comentarios y correcciones) Inst. Inv's Jcas. UNAM 1990., p. 15

líticas y sociales exigen cada vez más y presentan propuestas muy sólidas.

De hecho, si se quiere emular a las democracias avanzadas en la consecución de un real Estado de Derecho, al poder legislativo se le debe exigir la voluntad política para lograr acuerdos interpartidistas con respecto al mejor ciudadano para presidir la C.N.D.H. y hacer del consenso un mecanismo dirigido a la protección también de los Derechos Humanos.

El caso de Suecia es aleccionador al respecto:

Los partidos políticos que integran el parlamento siempre tratan de ponerse de acuerdo en cuanto a la selección de un ombudsman. Esto se hace para asegurar que las decisiones se tomen, sin tomar en cuenta las presiones políticas, y que la opinión pública tenga plena confianza en su independencia política. (106)

La necesidad de que el titular de la C.N.D.H. sea de origen legislativo no es gratuita, y en esto somos enfáticos, porque de ello se han obtenido por lo menos en otros países, beneficios múltiples: Legitimación del ombudsman que aumenta su autoridad moral, equilibrio de poderes, sometimiento a la legalidad, controles para las autoridades, etc.

Eric Nilsson (107) nos ilustra sobre la experiencia de los países escandinavos:

Una persona sería designada por el parlamento para que en su nombre vele por los derechos generales e individuales del pueblo, vigilando que los jueces y demás funcionarios cumplan con las le-

(106) Op. cit. ROWAT, Donald, p. 59

(107) NILSSON, Erik. El Ombudsman, Defensor del Pueblo ¿o qué?. En, La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la Institución del Ombudsman en Suecia,; UNAM 1986, p. 10

yes y las apliquen del modo previsto por el Parlamento.

Sobre la naturaleza del ombudsman afirma el citado autor:

El ombudsman es por tanto un representante del Parlamento, y -- como tal un representante del pueblo; en su actividad formal y -- real el ombudsman es independiente del gobierno y de hecho también del propio parlamento.

El ombudsman desempeña así mismo un importante papel en la actividad controladora que el parlamento, ejerce sobre el poder ejecutivo, es decir el gobierno y los organismos gubernamentales. A través del ombudsman y sus informes al Parlamento obtiene éste la inspección, y consiguiente posibilidad de control, de como funcionan las leyes y la administración encargada de aplicarlas; el ombudsman tiene a su cargo el examen jurídico de las actuaciones -- del Ejecutivo, completando por tanto el control político y económico que el Parlamento ejerce en diversos modos sobre el gobierno... (108)

Otro investigador español reflexiona sobre los compromisos que adquiere el poder legislativo al ser el mismo el responsable de -- la designación del ombudsman:

Al ser el ombudsman es lo fundamental un instrumento de control parlamentario de la Administración puesto al servicio del ciudadano, su actividad no puede entenderse fuera de un entorno constitucional que se base en el principio de separación de poderes y una real capacidad de fiscalización y control del legislativo sobre -- el ejecutivo. El universalmente aceptado informe, anual o especial,

---

(108) Idem. NILSSON., p. 10

al parlamento carecería de sentido si éste no pudiese hacer con él otra cosa que archivarlo para un futuro uso de los historiadores. (109)

Se observa como el no cumplimiento de las recomendaciones del ombudsman, puede estimular la respuesta del Legislativo ya creando nuevas normas o bien ejercitando las instancias jurídicas en la que esté legitimado.

Una vez argumentada la necesidad de que el ombudsman sea designado por el parlamento es pertinente establecer el procedimiento mediante el cual debe llevarse a cabo. En Suecia existe un procedimiento especial para tal efecto:

La elección no se realiza realmente de una forma directa por todo el Riksdag, sino indirectamente, a través de una comisión constituida y cuya composición es cuidadosamente estudiada ya que se trata de evitar por todos los medios posibles que el ombudsman sea un hombre "de partido" o que sea elegido gracias a la fuerza de un determinado partido. (110)

En México los peligros expuestos son mucho más evidentes, porque una mayoría parlamentaria si podría sesgar e imponer a una persona no confiable; entonces aquí es donde queremos retomar la discusión sobre el Consejo de la C.N.D.H. quien con nuevas facultades, si sería una aportación verdaderamente encomiable a la institución del ombudsman y se podría verdaderamente aprovechar la brillantez de sus integrantes, rebasando su condición ornamental.

- 
- (109) GIL ROBLES Y GIL DELGADO, Alvaro. El Control Parlamentario de la Administración. (El Ombudsman). Col. Estudios Administrativos. INAP, 2a. ed. 1981, p. 324.
- (110) AGUILAR Cuevas, Magdalena. El Defensor del Ciudadano (Ombudsman), UNAM, México 1991; 9. 23.

Nuestra propuesta específica es en los siguientes términos: - que sea el Poder Legislativo a través de la Cámara de Diputados - quien por dos terceras partes de sus miembros designe el Consejo y una vez constituido éste sea quien designe al Presidente de la -- C.N.D.H. tomando en consideración propuestas de la sociedad, las ONG'S de Derechos Humanos e incluso de los poderes de la Unión -- entre ellos el Presidente de la República, pues finalmente el -- filtro sería mucho más confiable y con menores posibilidades de -- cooptar al Consejo como órgano colegiado en esta decisión.

Antes de finalizar este apartado queremos recalcar algo que a nuestro juicio también debe estar perfectamente establecido en -- los ordenamientos jurídicos relativos a la institución protectora de los Derechos Humanos, y es precisamente respecto al perfil que deben tener cada uno de los miembros del Consejo y el propio presidente de la C.N.D.H.

Creemos que la Ley se queda corta al pedir como requisitos al Presidente de la C.N.D.H. según estipula el art. 9

I. Ser ciudadano Mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.

II. No tener menos de 35 años de edad al día del nombramiento.

III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratase de robo, fraude falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el -- concepto público, inhabilitara para el cargo cualquiera que haya sido la pena.

Y el artículo 17 de la Ley por su parte señala como requisitos para los miembros del Consejo tener reconocido prestigio en la so ciedad, ser mayores de edad y por lo menor 7 de ellos desempeñan cargo o comisión como servidor público.

Los requisitos de Ley para funcionarios que desplegarán toda su actividad y eficacia sólo en su autoridad moral deben revestir mayores exigencias.

Por eso las características que se mencionaban en la exposición de motivos de la Ley de la C.N.D.H. respecto al Consejo debe ser consagrada en la legislación en esos mismos términos, tanto para el Consejo como para el Presidente de la C.N.D.H.:

"Integrado por personas de notorio prestigio intelectual y moral, pertenecientes a diversas corrientes de opinión y pensamiento social".

5.3 LA URGENTE Y NECESARIA COLABORACIÓN DEL PODER JUDICIAL A LA C.N.D.H.

La enunciación de esta propuesta en el sentido de involucrar - al Poder Judicial Mexicano con respecto de la protección de los - Derechos Humanos es la que mayores dificultades técnicas presenta, toda vez que como ya lo hemos expresado en el cuerpo del trabajo son la gran mayoría de las voces autorizadas quienes marcan una - separación tajante entre las facultades de la C.N.D.H. y el poder de imperio con que cuentan los órganos jurisdiccionales.

De hecho, desde lo que bien podría ser el punto de vista de -- los tribunales, son ellos quienes han sostenido una defensa histó-- rica más eficaz de estos principios fundamentales:

La lucha por el respeto de los Derechos Humanos, no es nueva - en México; el amparo se estableció hace 150 años y durante toda - su existencia, ha sido el arma principal usada dentro de los tri-- bunales, para combatir las aprehensiones ilegales, confesiones -- arrancadas bajo tortura, impunidad y todo tipo de actos arbitra-- rios cometidos por autoridades municipales, estatales y federa-- les. (111)

De esta manera hasta antes del nacimiento de la C.N.D.H, el -- juicio de amparo había sido la única institución jurídica encami-

---

(111) CASTILLO Flores, Baudelio. Posibilidades y Perspectivas del Ombudsman en México con Características Propias en la Protección de Derechos Humanos. En: Simposio: Los Abogados Mexicanos y el Ombudsman (Memoria). C.N.D.H. México 1992, p. 110

nada a la protección de los derechos mencionados, desde una norma  
tividad constitucional como lo establece Samuel Villar; quien afir  
ma que con el amparo:

Surgen ostensiblemente, los principios de separación y autono  
mía funcional y territorial de los poderes del Estado, en que es  
ta fincado el orden constitucional mexicano. La Constitución (ar  
tículo 103 fracción I) establece que los tribunales de la Federa  
ción resolverán toda controversia que se suscite "por leyes o ac  
tos de autoridad que violen las garantías individuales". El medio  
general de control que establece la Constitución para que los ac  
tos de toda autoridad respeten los Derechos Humanos garantizados  
por la misma es el Juicio de Amparo (art. 107), y la autoridad ti  
tular para requerir la información respectiva es el Poder Judi  
cial Federal. (112)

La Protección jurisdiccional de los Derechos Humanos había si  
do en México y otros países la regla general hasta antes de la --  
aparición de la ombudsmanía a nivel mundial, que trajo consigo al  
gunos cuestionamientos a esta forma de tutela:

En nuestro país, el sistema de protección de los derechos fun  
damentales tiene su origen en la tradición liberal del siglo pa  
sado, y se realiza como en todos los países occidentales, por me  
dios judiciales y administrativos. El control de la legalidad y -  
la constitucionalidad de los actos de autoridad ha sido tradicio  
nalmente una función propia del poder judicial -sin embargo-, con

---

(112) Op. cit. VILLAR... p. 12

el crecimiento paulatino del poder específico de los órganos ejecutivos del Estado, y con la especialización y creciente burocracia, su aplicación se ha vuelto cada vez más compleja. (113)

Por lo expuesto no queremos negar en absoluto la importancia - que sobre este tópicó han tenido el juicio de amparo y los tribunales, más bien debemos reconocerles con amplitud su existencia; no obstante creemos que actualmente ya no es suficiente, porque - el problema de la eficaz defensa de los Derechos Humanos en relación con el amparo, es precisamente la accesibilidad a este último, y si el Juicio de Amparo fuese capaz de resolverlo todo no -- existiría en la práctica la gran cantidad de quejas ante la --- C.N.D.H. y más aún careciendo de carácter coercitivo.

Algunos de los inconvenientes que enfrenta el ciudadano al establecer contacto con los tribunales para reclamar el respeto a - sus Derechos Humanos, nos aclara el panorama sobre la necesidad - de que exista un ombudsman eficaz:

Se dirá que ya existen los controles adecuados, tanto los tribunales de justicia como los propios Parlamentos. Nadie que de -- verdad conozca el mundo del derecho puede afirmar en serio que la posibilidad que a todo ciudadano le cabe de poner en marcha la maquinaria judicial, sea una rápida y eficaz forma de resolver un - agudo y urgente conflicto con la Administración pública. Prescindimos del manto rituario en que toda acción de este tipo debe ir arropada, con abogado, procurador, plazos, excepciones dilatorias, causas de inadmisibilidad, más plazos, para que en ocasiones, pasa dos varios años, una sentencia ya ineficaz venga a reconocer un de recho irreparablemente dañado. (114)

(113) SALOMÓN Delgado, Luis E. El Ombudsman. Edit. Universidad de Guadalajara. México 1992, p. 187.

(114) Op. cit. GIL- ROBLES... p. 318.

Ante la enfática voluntad que manifiestan los autores por mantener esa situación en que el ombudsman y los tribunales deben estar en planos separados, nosotros al contrario, creemos que de la colaboración entre ambos por la consecución de un objetivo común, mucho se puede hacer por los Derechos Humanos.

El mismo dr. Ignacio Burgoa, quien siempre había sido un crítico severo con respecto al ombudsman y en defensa del poder judicial, poco tiempo después rectificaba en una conferencia magistral:

He de confesar que estuve equivocado, cometí el error, fruto de mi pasión por el juicio de amparo, de opinar, en contra de que en México se creara la figura del ombudsman, pero ahora después de observar el funcionamiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos... me he convencido de que es necesaria y fue necesaria la creación de dicha Comisión y necesario e imprescindible para la protección de los Derechos Humanos. (115)

De esta manera, si en México se cuenta, por un lado con un Organismo defensor de los Derechos Humanos a través de recomendaciones y carente de coercibilidad como es la C.N.D.H., y por otro lado tenemos órganos jurisdiccionales dotados de imperio que también tienen la obligación constitucional de proteger las garantías individuales; bien se puede proponer un mecanismo de coordinación que favorezca la protección de las prerrogativas citadas.

Debemos aclarar que no se pretende la creación de un Tribunal Federal de Derechos Humanos como los existentes en Canadá y Austria (mismos que ya fueron explicados); porque esa posición si generaría un serio conflicto entre el ombudsman y el Poder Judicial

---

(115) BURGOA, Ignacio. El Ombudsman, Las Garantías Individuales y el Juicio de Amparo. En; Simposio: Los Abogados. Op. cit. P. 15

ya que se entraría en una espesa discusión sobre la fijación de competencias.

Nuestra propuesta tendrá quizá, mayor semejanza con la institución del Defensor del Pueblo Español quien está legitimado para movilizar la maquinaria judicial a nivel federal mediante el amparo, (116) aunque no sea de la misma forma.

Nuestra propuesta concreta parte del análisis de algunas disposiciones contenidas en la Ley de la C.N.D.H., las cuales con algunas modificaciones adicionales bien podrían eficientar el desempeño del Ombudsman mexicano.

Contrariamente a lo que se pudiera pensar, el Poder Judicial en México juega un papel muy activo (y podría hacerlo más) en lo que se refiere a la Ley de la C.N.D.H. con respecto a su intervención en delitos y faltas que se cometieron con motivo de una tramitación de queja ante la Comisión; los artículos 69, 70 y 71 de la citada Ley son fundamentales ante esta situación.

El artículo 69 señala un mandato legal para las autoridades en el párrafo primero se establece que:

Art. 69.- En los términos previstos en la ley, las autoridades y servidores públicos federales, locales y municipales, colaborarán dentro del ámbito de su competencia con la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El incumplimiento de esta norma puede generar una sanción si ocurriera el caso de que la C.N.D.H. les solicitara su apoyo -generalmente se trata de información sobre las investigaciones- y la autoridad se negara a hacerlo.

---

(116) Cfr. con el tema 3.3

El artículo 70 dispone:

Las autoridades y los servidores públicos serán responsables -- penal y administrativamente por los actos u omisiones en que incurran durante y con motivo de la tramitación de quejas e inconformidades ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

Del artículo anterior se infiere la posibilidad de que la Comisión Nacional pueda exigir invariablemente el cumplimiento -- obligatorio de la colaboración que manda la Ley citada a las autoridades.

El artículo 71 en su párrafo segundo establece una facultad -- para la C.N.D.H. en los siguientes términos:

La Comisión Nacional denunciará ante los los órganos competentes de los delitos o faltas que, independientemente de dichas conductas y actitudes hubiesen cometido las autoridades o servidores públicos de que se trate.

Existe pues la posibilidad procedimental de sujetar a las autoridades frente a los tribunales, pero lamentablemente esto sólo deriva de la tramitación de quejas.

En el cuerpo de este trabajo hemos criticado esta situación en particular y reiteramos que nos parece absurdo que por una cuestión procedimental si se pueda sancionar a una autoridad y que -- por el fondo del asunto, o sea la recomendación final, no pueda constreñirse a una autoridad que le fue comprobado mediante todo un procedimiento que es responsable por violación de Derechos Humanos.

Por eso desde nuestra perspectiva, creemos viable la posibilidad de que la C.N.D.H. pudiera interponer judicialmente un juicio para el cumplimiento y restitución forzosa de los Derechos Huma--

nos violados.

Aquí debemos recalcar que de esta forma la C.N.D.H. no invadirá las funciones del poder judicial, ni mucho menos quedaría dotada de pleno imperio. Ya que finalmente la resolución emanaría de un órgano jurisdiccional, y de una forma indirecta la Comisión Nacional participaría en el cumplimiento incondicional de -- restitución de Derechos Humanos violados.

Como se puede observar la recomendación ya no sería tal, sino por tratarse de una resolución judicial adquiriría los mismos -- efectos que de una sentencia.

Esta propuesta significa comprometerse jurídicamente, aún más al poder judicial con respecto a la protección y defensa de los -- Derechos Humanos; y además contribuye a la división de poderes, -- ya que el poder judicial con esta facultad vigilaría el cumpli--- miento de la legalidad en la actividad desplegada por los otros -- órganos del Estado y también se evitaría tirar en saco roto todo el proceso ventilado ante la C.N.D.H.

Creemos que la oposición a esta propuesta sólo sería en benefi--- cio de la ya muy discutida preeminencia de un poder sobre los --- otros.

Ampliamos nuestra opinión en lo que se refiere a los tiempos procesales en que se podría ejercitar esta acción.

Consideramos que el artículo 46 de la ley de la C.N.D.H. marca la pauta para estos efectos; el citado artículo en su párrafo se--- gundo dispone, sobre las recomendaciones que:

En todo caso, una vez recibida, la autoridad o servidor públi--- co de que se trate informará, dentro de los quince días hábiles -- siguientes a su notificación, si acepta dicha recomendación. En--- tregará, en su caso, en otros quince días adicionales, las pruebas correspondientes de que ha cumplido con la recomendación. Dicho

plazo podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la Recomendación así lo amerite.

Proponemos para el primer caso, o sea cuando la autoridad responsable no acepte la recomendación, que a partir del vencimiento pueda la C.N.D.H. interponer el reclamo judicial para el cumplimiento forzoso.

Para la segunda opción en que la autoridad responsable si haya aceptado la recomendación y vencidos los quince días hábiles que la ley le concede para otorgar pruebas de que ha cumplido la recomendación, para el caso de que no lo haga, a partir de que prescriba ese término podrá la C.N.D.H. de igual forma requerirla judicialmente.

También creemos pertinente que la característica principal de este nuevo juicio es que deberá ser un proceso sumarisimo en atención a que no se deben prolongar en el tiempo los perjuicios causados por la violación de Derechos Humanos (117). Y deseamos que en la práctica pudiera ocurrir que el juez aplicando su criterio jurídico y conciencia considerara que la resolución de la CNDH -- proviene de un órgano con alta autoridad moral por la composición plural y transparente de los funcionarios de la C.N.D.H., re conociendo esa capacidad para no alargarse en el análisis de fondo de los expedientes en cuestión, y así reducir los tiempos en -

---

(117) Debemos considerar que en México a diferencia de algunos -- países europeos la incidencia por violación de Derechos -- Humanos es casi nula en cuestiones de los actos administrativos que no afectan gravemente la integridad de los gobernados, aquí como podemos observar en las estadísticas la mayor incidencia se refiere a privación ilegal de la libertad, tortura, homicidios, etc., y de ahí la necesidad de acelerar todo proceso.

beneficio de los quejosos.

Cuando hablamos de la autoridad moral de la C.N.D.H. que debe considerar el juez, obviamente nos referimos a que estos funcionarios pudieran ser designados de la forma que proponemos.

Ante esta posición, habrá quien piense que con estas nuevas facultades a favor de la C.N.D.H. se sobrecargaría el trabajo de los jueces. Creemos que esto no debe ocurrir porque en la práctica el número de recomendaciones no significan una gran cantidad en relación con el número de jueces. (118)

La autoridad jurisdiccional competente será en atención a la materia de que se traten los Derechos Humanos violados y deberá ser en los mismos términos que establecen los artículos 70 y 71 de la Ley de la C.N.D.H.; de lo que se desprende que podrán conocer de estas controversias, tanto jueces del orden común como del orden federal.

Para finalizar, queremos hacer una última aclaración en atención a que por la naturaleza de los Derechos Humanos violados bien podrían tipificarse delitos, y para el caso de que la autoridad responsable de dicha violación fuera la misma Procuraduría General de la República, siendo ésta quien está dotada con el monopolio del ejercicio de la acción penal y la persecución de los delitos, es evidente que no actuaría contra sí misma; para esta situación proponemos que bien podría aplicarsele juicio político para el caso concreto del titular de dicha dependencia en los --

---

(118) Hasta el quinto informe de la C.N.D.H. solamente se habían emitido 937 recomendaciones, de las cuales poco más de la mitad si habían sido cumplidas totalmente.

términos del artículo 110 constitucional, y esto bien podría ser retomado por las constituciones locales a fin de que las Comisiones de los Estados puedan sujetar a los procuradores y de esta manera obligar, quizá de una forma muy radical a esos funcionarios para que respeten irrestrictamente Derechos Humanos bajo el riesgo de perder el puesto.

#### 5.4 LA RESTITUCIÓN OBLIGATORIA DE DERECHOS HUMANOS A TRAVÉS DE RESOLUCIÓN JUDICIAL.

##### 5.4.1 LA SENTENCIA EN MATERIA DE VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS.

En el anterior apartado hemos propuesto la urgente necesidad de que sea el Poder Judicial quien intervenga en las resoluciones finales para tutelar los Derechos Humanos, aquí expresaremos nuestra opinión sobre los mecanismos que deberán considerarse para esas resoluciones judiciales.

La legislación actual en Derechos Humanos dispone en el artículo 46, párrafo primero de la Ley de la C.N.D.H., el máximo alcance que tendrá ese organismo:

La recomendación será pública y autónoma, no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá, y en consecuencia no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia.

Es evidente que por no tratarse de una sentencia judicial y -- por lo mismo carente de imperio, no se puede alterar el sentido del actuar de los funcionarios, para eso se requiere lo que señala el dr. Ignacio Burgoa como una de las cualidades del Poder Judicial:

La violación por parte de los órganos del Estado... que vulnere el principio de legalidad estricto sensu o el de constitucionalidad trae aparejada en un sistema democrático la invalidez de tales actos. Esta invalidez no opera automáticamente, sino que re

quiere de su declaración jurisdiccional. (119)

Tenemos pues que mencionar obligadamente la importancia que re viste la función de la sentencia para el poder judicial, el citado autor nos ilustra al respecto:

La sentencia es un acto jurisdiccional en esencia... puesto -- que decide un conflicto o controversia... la denominación de "sentencia" se aplica a los actos jurisdiccionales que realizan los tribunales u órganos judiciales del Estado, sin que se acostumbre emplearla para designar a los actos de la misma naturaleza que le gal y constitucionalmente puedan desempeñar los órganos administrativos y legislativos. (120)

De esta manera siendo el Poder Judicial el órgano dotado de Im perio, es la institución indicada para fortalecer el cumplimiento obligatorio por violaciones de derechos fundamentales.

A continuación presentaremos una serie de propuestas sobre las características que deberán revestir las sentencias de esta naturaleza.

En atención al artículo 49 de la ley de la C.N.D.H. que dispone que las recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad -- que emita la C.N.D.H. deberán referirse a casos concretos, sin -- que se puedan aplicar a otros casos por analogía o mayoría de razón; proponemos que:

Las sentencias que se pronuncien con motivo de los juicios de cumplimiento forzoso por violación de Derechos Humanos, sólo se -- ocuparán de los individuos particulares o personas morales que --

---

(120) Op. cit. BURGOA... El Juicio de Amparo. pp. 523 y 525

hayan ventilado dicha violación ante la C.N.D.H., limitándose a --  
 restituirles sus Derechos Humanos en el caso concreto, sin que se  
 haga una declaración general respecto del acto que motivare la --  
 violación.

Esta propuesta guarda estrecha vinculación con la figural del  
 Principio de Relatividad en el Juicio de Amparo y las ventajas --  
 que se obtendrían de ello son en los términos que menciona el --  
 maestro Luis Bazdresch, refiriéndose al amparo:

...así queda a salvo el ejercicio de la función de esa autori-  
 dad con su propio criterio; al limitarse la sentencia a proteger  
 al solicitante en el caso especial sobre el cual verse la deman-  
 da. (121)

En cuanto al contenido de la sentencia, sugerimos que por lo -  
 menos debe establecer:

I La fijación clara y precisa del acto o actos señalados como  
 violatorios de Derechos Humanos y la apreciación de las pruebas,  
 conducentes para tenerlos o no por demostrados.

II Los fundamentos legales en que se apoye el juzgador para -  
 determinar si existe o no violación a los Derechos Humanos; y

III Los puntos resolutivos especificándose en ellos con clari-  
 dad y precisión para el caso de que exista responsabilidad de la  
 autoridad señalada como violadora de Derechos Humanos, las medi-  
 das para que éstos sean restituidos.

Resumiendo la composición de esta propuesta respecto a la sen-  
 tencia, deberán fijarse con claridad y precisión los Derechos --  
 Humanos violados, lo que implica determinar su contenido sustan-  
 cial; enseguida, deben apreciar las constancias que establezcan -

---

(121) BAZDRESCH, Luis. El Juicio de Amparo. 5a. ed. Edit. Trillas  
 México 1989, p. 297

la existencia o la inexistencia de dicha violación a Derecho Humanos, principalmente el expediente con los razonamientos de la recomendación de la C.N.D.H.; después valorar las pruebas presentadas por las partes, pero solamente en cuanto sean pertinentes para definir o no la violación de estos derechos.

Sobre la propuesta anterior, en el sentido de involucrar al Poder Judicial en la tutela por los Derechos Humanos, pensamos que esta situación implicaría el fortalecimiento de ambas instituciones. Del poder Judicial, en primer término, porque significaría la posibilidad de terminar con el sometimiento histórico que ha tenido frente al Ejecutivo, ya que las imputaciones que el ombudsman pudiera vertir en contra de ese órgano serían responsabilidad suya y no existiría el compromiso político de guardar silencio.

En cuanto a la eficacia de la C.N.D.H. creemos que se fortalecería porque, tratando de ser optimistas, existiría la posibilidad de que las autoridades señaladas como responsables de violar Derechos Humanos intentarían evitar verse involucradas en un proceso judicial y tal vez bajo los mecanismos de amigable composición buscarían una salida satisfactoria para ellos y los quejosos.

Enseguida presentamos nuestra opinión en lo relativo a la forma en que deben restituirse los Derechos Humanos violados, considerando que no en todos los casos podrá repararse la violación en razón de su naturaleza, y si bien la autoridad judicial deberá señalar las medidas tendientes a la reparación, deberá tomar en cuenta las características de la violación.

#### A) CASOS RESTITUIBLES DE DERECHOS HUMANOS.

Es evidente que la sentencia que obligue a la autoridad responsable por violar derechos fundamentales debe ser congruente -

con la naturaleza de la violación, porque habrá situaciones que impiden la reparación material de los daños causados, pero habrá casos en los que esta reparación sí sea posible.

Para esta segunda premisa proponemos que el señalamiento de -- las medidas dirigidas a reparar la violación se de en los siguientes términos:

La sentencia que condene a la autoridad responsable de violar Derechos Humanos tendrá por objeto restituir al quejoso en el -- pleno goce de sus Derechos Humanos violados, restableciendo las -- cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el de -- recho violado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto de la sentencia será obligar a la autoridad -- responsable a que obre en el sentido de respetar el Derecho Humano de que se trate y a cumplir por su parte, lo que dicha prerrogativa exija.

No podemos negar lo que salta a la vista, la estructuración de esta propuesta se haya estrechamente ligada a las disposiciones -- relativas al juicio de amparo pero indudablemente creemos que es la única posibilidad de eficientar el respeto irrestricto a los -- Derechos Humanos que la misma Constitución otorga a través de una resolución judicial como lo señala el maestro Luis Bazdresch:

El efecto de la sentencia... será concretamente restituir al -- agraviado en el pleno goce de la garantía violada y restablecer -- las cosas al estado que guardaban antes de la violación... sola-- mente por la realización práctica, de hecho, de esos efectos, alcanzan eficacia y vigor las garantías con que la Constitución pro -- tege los Derechos Humanos. (122)

Si se pudiese cristalizar una propuesta de sentencia con estos efectos bien se podrían resolver muchos de los asuntos que en la práctica ha conocido la C.N.D.H. y que verdaderamente existen en sus recomendaciones como son: denegación de justicia, aprehensiones injustificadas, deficiencia en la integración de la averigua--

---

(122) Op. cit. BAZDRESCH... pp. 340 y 341

ción previa, asuntos penitenciarios, etc.

**B) CASOS NO RESTITUIBLES DE DERECHOS HUMANOS.**

En la práctica existen situaciones reales por violación de Derechos Humanos que no pueden ser revertidas al estado anterior de la violación como son la tortura, el homicidio, las lesiones cometidas por servidores públicos, la presunta desaparición de personas, la intimidación, el allanamiento de morada, el abuso de autoridad, las amenazas, etc.(123)

Pensamos que lo conducente en una sentencia de este tipo de -- violaciones de Derechos Humanos debe ser la indemnización a las -- víctimas y la aplicación de la legislación penal y de responsabilidad de los servidores públicos, hasta sus últimas consecuencias, así como toda la legislación aplicable al caso.

---

(123) Este tipo de conductas son las desplegadas por las autoridades que violan Derechos Humanos, según una lista de Recomendaciones clasificadas por el tipo de violación que publica la -- C.N.D.H.

#### 5.4.2 ALCUNAS PRECISIONES FINALES A NUESTRA PROPUESTA

Por la similitud del conjunto de propuestas relativas a la intervención del Poder Judicial con el juicio de amparo es necesario establecer algunas precisiones que distingan jurídicamente a ambos juicios y además recalcar las ventajas de cada uno de ellos - poniendo muy en claro que no se trata de lo mismo; enlistaremos pues esas distinciones:

- La primera diferencia del juicio que proponemos frente al amparo es que en el juicio de restitución forzosa de Derechos Humanos no necesariamente deberá conocer en todos los casos el Poder Judicial Federal, ya que se atenderá la naturaleza del Derecho -- Humano violado y de ésto puede desprenderse que la competencia re caerá en un juez del orden común.

- En segundo término creemos que otra diferencia fundamental - es precisamente la accesibilidad que se tendrá para acudir al ombudsman lo cual facilitará en primera instancia la tramitación de la queja, que deberá ser breve, sencilla y sin necesidad de - abogado, tratándose obviamente de la queja ante la C.N.D.H.; que contrariamente en el juicio de amparo, en la práctica, deben cubrirse se mayores formalidades técnicas.

- Creemos que el juicio que planteamos, de ninguna manera su- ple al amparo, porque finalmente debemos tomar en cuenta que al - concederse la protección de la justicia federal los efectos de la resolución judicial son mucho más inmediatos que ventilar un proceso que suele ser más largo ante la C.N.D.H.

Por eso ante la duda que pudiera surgir respecto a cual de las dos instancias es más conveniente movilizar, creemos que en todo caso deberá optarse por el juicio de amparo toda vez que las acciones desplegadas por la autoridad pueden cesar en un tiempo mu-

cho más reducido.

- En ese sentido opinamos que el juicio que proponemos deberá emplearse en mayor medida para restituir violaciones de Derechos Humanos que no logró subsanar el juicio de amparo y que de hecho persistieron, o bien cuando para el quejoso hayan transcurrido -- los tiempos procesales que marcan la ley de amparo y por lo tanto ya no puede solicitar la protección de la justicia federal pero -- la violación de Derechos Humanos permanece.

De tal manera observamos que uno no excluye al otro, además por ningún motivo pretendemos desplazar al Juicio de Amparo en su importante papel que ha jugado históricamente en beneficio del control de la constitucionalidad y la legalidad.

**CAPITULO VI. PROPUESTA DE ADICIONES**

**AL ARTICULO 102 APARTADO B  
DE LA CONSTITUCION FEDERAL.**

## 6.1 UNA VISIÓN DE CONJUNTO.

Con la finalidad de no ser tan reiterativos, presentaremos de una forma condensada lo que en nuestra opinión debe contener la nueva disposición constitucional relativa a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Nuestra propuesta de adiciones constitucionales gira en torno a cuatro ejes fundamentales, que a saber son:

- La necesidad de autonomía real a favor de la C.N.D.H.
- La designación del Presidente y de los miembros del Consejo.
- La intervención del Poder Judicial frente a las recomendaciones emitidas por la C.N.D.H.
- La restitución obligatoria de Derechos Humanos a través de resolución judicial.

En lo referente al primer punto de autonomía real, queremos -- insistir que no nos preocupa en demasía, si al órgano se le denomina autónomo o sigue siendo descentralizado como aparece en la Ley de la C.N.D.H. porque reiteramos, que para que un organismo sea realmente independiente, por lo menos en México, no basta con que las normas así lo dispongan; más bien se trata de que se viva un real Estado de Derecho y depende más de la cultura política de un pueblo y sus gobernantes.

Lo que proponemos no es en el sentido de darle esa naturaleza al órgano, sino que más bien lo sea en lo relativo a sus actividades desplegadas, que si deberan ser autónomas en su totalidad y no sólo en las recomendaciones, como lo señala el artículo 102 -- apartado B de la Constitución en su párrafo primero.

Y la denominación del desempeño de actividades autónomas debe estar consagrado en la Carta Magna, para que siendo un fundamento

constitucional, tenga en la práctica un mayor peso específico.

En segundo lugar respecto a la designación del titular de la C.N.D.H. y de los miembros del Consejo; opinamos que se debe -- crear un mecanismo que resulte ser un verdadero filtro para fortalecer la autoridad moral de ese organismo. Este fue precisamente uno de los puntos más debatidos al momento de aprobar en la Cámara de Diputados la Ley de la C.N.D.H. , se había sostenido insistentemente que la Cámara de Diputados era la adecuada para designar al ombudsman, porque proviniendo el nombramiento del órgano de representación del pueblo con una composición plural, el ombudsman acrecentaría su legitimidad y quedaría al margen de todo compromiso político.

Sin embargo la sociedad civil y los ámbitos académicos señalaron que la designación del ombudsman por parte de esa Cámara no significaba un gran avance, ya que podría ponerse en marcha la -- aplanadora parlamentaria de un partido político, y mediante el -- mayoriteo sesgar toda posibilidad de favorecer a la persona idónea.

Por eso proponemos que en México, sea la del ombudsman, una -- designación indirecta donde debe superarse la condición ornamental del Consejo dotándolo de mayores atribuciones orgánicas y -- funcionales para que sea éste quien designe al Presidente de la -- C.N.D.H.; y a los miembros del Consejo sea la Cámara de Diputados por dos terceras partes quien los designe, favoreciendo en todo -- caso la pluralidad.

De esta propuesta no observamos más que ventajas, en el sentido que es la manera más adecuada de involucrar a distinguidos -- miembros de la sociedad civil en la tutela por los Derechos Humanos y, en consecuencia crear un verdadero organismo de vigilancia por parte de la sociedad al Estado, y no un organismo paraestatal de vigilancia del Estado mismo.

Sobre el tercer punto en lo relativo a la intervención del Poder Judicial para que la C.N.D.H. tenga la posibilidad de que sean cumplidas sus resoluciones, queremos recalcar que no será el ombudsman quien quede revestido de imperio, sino que será el Poder Judicial quien mediante una sentencia obligará al cumplimiento -- forzoso de las determinaciones del primero. De ninguna manera -- creemos que se trate de un contrasentido, esto ocurre por ejemplo en España sin menoscabo ni del ombudsman ni del Poder Judicial.

Legitimar procesalmente a la C.N.D.H. frente al Poder Judicial significa a nuestro parecer, una magnífica oportunidad para contribuir a la consecución de un Estado de Derecho, porque invariablemente el funcionamiento de estas instituciones adquirirá mayores compromisos éticos en la impartición de justicia y el respeto de la legalidad, y de ningún modo se trata de un enfrentamiento.

Por ningún motivo aceptamos que se pretenda descalificar nuestra propuesta confundiendo esta facultad con la de crear otro ministerio público, porque la primera diferencia del órgano que -- proponemos en relación con esta autoridad es que no violará Derechos Humanos; y en segundo término aclaramos que no todas las --- violaciones de estos Derechos constituyen delitos, además pensamos que las opciones son pocas: O fortalecemos al ombudsman o --- continuamos con un defensor que sólo es eficaz a medias, y seguimos dejando al libre arbitrio de las autoridades responsables si respetan o no los Derechos Humanos.

Por último creemos que el resultado de una resolución judicial condenatoria por violación de Derechos Humanos, debe ser precisamente la restitución obligatoria de estos, en los casos que sea materialmente posible repararlos, y cuando no ocurra así deberán restituirse a través de la aplicación de las sanciones conducentes conforme a la legislación aplicable, y además indemnizar a la

víctima con el monto que señale un juez civil.

La justificación de esta idea es que no se puede ser tolerante con los intolerantes, y a quien se le compruebe que utiliza el poder y la función pública como un medio para violar Derechos Humanos, debe aplicarsele todo el peso de la ley.

## 6.2 SISTEMATIZACIÓN DE LA PROPUESTA.

Por todo lo expresado, creemos que el cuerpo del trabajo, especialmente los capítulos IV, V y el punto temático 6.1 bien pueden hacer las veces de exposición de motivos.

Solamente queremos aclarar que en la estructuración de la propuesta posiblemente mencionemos elementos que en atención a la técnica jurídica constitucional, sea más pertinente formularlos en leyes secundarias, sin embargo pensamos que la enunciación constitucional de estas características es estrictamente necesaria en beneficio del fortalecimiento de la C.N.D.H.

A continuación se presenta el contenido de la propuesta de adiciones constitucionales:

Se adiciona al artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos un párrafo segundo y un párrafo tercero para quedar como sigue:

ART.102-B.- El Congreso de la Unión...

El organismo de Derechos Humanos que establezca el Congreso de la Unión contará con un Consejo cuyos miembros serán designados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados conforme al procedimiento que señale su ordenamiento interno, y será el Consejo quien designe al titular del organismo.

El organismo de Derechos Humanos que establezca el Congreso de la Unión, desempeñara sus actividades en forma autónoma, y estará facultado para pedir ante los tribunales el cumplimiento de sus recomendaciones en los términos que dispongan las leyes.

Estos organismos no serán competentes ...

El organismo que establezca el...

## CONCLUSIONES.

1.- El hombre por el sólo hecho de serlo, posee derechos que son inherentes a su naturaleza, y es una obligación ineludible del -- Estado reconocerlos y respetarlos con el único fin imperativo de proteger la dignidad humana.

2.- México cuenta con una amplia tradición jurídica de Derechos - Humanos, producto de la fuerte influencia del liberalismo político europeo y norteamericano, y la ha plasmado en los distintos -- ordenamientos constitucionales de su historia.

3.- La problemática de los Derechos Humanos en nuestro país, no - es tanto en lo referente a la enunciación y sistematización de -- dichas prerrogativas, sino en la necesidad de un órgano que lleve a buen término su cumplimiento.

4.- El juicio de amparo y la protección de la justicia federal ha sido el instrumento jurídico con más de 150 años de existencia, - que el Estado mexicano ha creado a fin de proteger las garantías individuales y por ende gran parte de los Derechos Humanos, y no obstante su gran importancia histórica y jurídica, persiste en la práctica una sistemática violación de Derechos Humanos por parte de las autoridades; de ninguna manera lo descalificamos, pero si señalamos que resulta insuficiente.

5.- La difícil accesibilidad a los tribunales por parte de los -- gobernados en atención a sus características formales, técnicas y onerosas, aunado al desenfrenado crecimiento burocrático del Es-- tado, ha obligado a este último a crear órganos que defiendan al gobernado frente a la administración pública mediante mecanismos fáciles, rápidos y gratuitos.

6.- La aparición de organismos estatales de Derechos Humanos data del siglo pasado en algunos países europeos; este fenómeno es -- nuevo en México, Latinoamérica y en el resto de los países subdesarrollados, lo cual ha generado la experimentación en su implantación, copiando modelos extranjeros que difícilmente responden a las necesidades de la realidad política, económica y social de -- esos pueblos.

7.- En nuestro país la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (el Ombudsman Mexicano), tiene un origen especial; -- no significa una concesión gratuita ni un gesto de buena voluntad por parte del gobierno del ex-Presidente Carlos Salinas, sino es resultado de diversas causas que aquí enlistamos:

- a) Una aguda presión interna en la denuncia insistente de Organismos No Gubernamentales de Derechos Humanos por las -- prácticas vejatorias de las autoridades en el ejercicio -- del poder.
- b) Las denuncias que producen escándalo en la opinión pública internacional por los informes de America's Watch y --- Amnistía Internacional, poniendo en jaque al gobierno al -- evidenciar y documentar casos específicos por violación de Derechos Humanos y la complicidad silenciosa de las auto-- ridades en nuestro país.
- c) La inmersión en un proceso de globalización (T.L.C.) que -- provoca severas presiones de los socios comerciales, con -- el fin de asegurar la estabilidad de sus capitales invertidos y que resultan ser condiciones en la agenda de negociación, a las cuales tiene que ceder el gobierno mexicano -- en aras de no hacer fracasar su, por él denominado, -- proyecto modernizador.

8.- El resultado de esas exigencias obligó al Estado mexicano a --

crear la Comisión Nacional de Derechos Humanos, retomando las -- directrices de modelos ajenos que no siempre representan un serio peligro para las autoridades que violan estos derechos, y -- continúa para muchos la cómoda situación del libre ejercicio del capricho y la impunidad.

9.- Los rasgos esenciales que la doctrina ha reconocido en la -- institución del ombudsman como son la accesibilidad, gratuidad, -- celeridad, publicidad, su carácter recomendatorio y apolítico -- así como su autoridad moral, entre otros, no bastan en México para ceñir a las autoridades al cumplimiento de los Derechos Humanos. Deben ampliarse los mecanismos jurídicos para que a toda -- costa y sin impedimento alguno se cumplan y respeten irrestrictamente. Esa debe ser la esencia del Ombudsman Mexicano.

10.- La urgencia de fortalecer al ombudsman en México, es en -- atención a la naturaleza de los Derechos Humanos violados; en Europa la mayor incidencia de quejas que conoce el ombudsman son -- por irregularidades en la prestación de servicios y retardo en -- trámites ante las autoridades; en Estados Unidos y Canadá, por -- cuestiones de discriminación; en México las estadísticas arrojadas por la C.N.D.H. reportan violaciones que atentan gravemente -- contra la integridad física de las personas, como son la tortura, homicidios, presuntas desapariciones de personas, lesiones cometidas por servidores públicos, etc. y por ningún motivo se deben -- tolerar estas conductas.

11.- La autoridad moral del Ombudsman Mexicano como rasgo distintivo, no es aceptada por la mayoría de los funcionarios, ni reconocida por el grueso de la población, se requiere reforzarla y -- publicitarla con intensidad como un medio necesario contra todo -- sistema autoritario y abusivo.

12.- El instrumento de la publicidad con que cuenta el ombudsman para presionar a las autoridades violadoras de Derechos Humanos, es muy endeble en México. El ciudadano común sólo se entera de -- casos aislados y para que el organismo pueda funcionar eficientemente se requiere seriedad y compromiso de los medios masivos de -- comunicación en la amplia difusión y condena pública de las con-- ductas contrarias al respeto de los Derechos Humanos y esto evi-- dentemente rebasa la voluntad de la C.N.D.H.

13.- En regímenes con un presidencialismo autoritario, como es el caso de nuestro país, la designación del ombudsman por parte del Ejecutivo, mengua la eficacia de la institución y pone en tela de juicio su legitimidad y autonomía a pesar de la capacidad real de sus miembros.

14.- En los primeros años de funcionamiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se cumplieron una cantidad considerable -- de sus recomendaciones, y se pensó momentáneamente que se trataba de un órgano eficaz; el incumplimiento posterior de una gran parte de recomendaciones, mostró que a su inicio se contaba con el -- "espaldarazo" presidencial y sólo con ese apoyo podía funcionar -- la C.N.D.H.. Es necesario desvincular al ombudsman de la figura -- presidencial a favor del requisito fundamental de la autonomía.

15.- La designación del ombudsman debe ser de una forma indirecta a fin de eliminar todo compromiso político. Debe aprovecharse la gran contribución mexicana al crear un Consejo; y este órgano colegiado debe ser rigurosamente seleccionado por la Cámara de Diputados, y el Consejo a su vez designar al titular de la C.N.D.H. con un perfil tan exigente de, tal forma que no se cuestione en -- absoluto la autoridad moral de dicho funcionario.

Un ombudsman palamentario tiene mayores expectativas de éxito.

16.- La disposición legal que otorga autonomía a las recomendaciones de la C.N.D.H. debe ser ampliada a todas las actividades desplegadas por el Ombudsman Mexicano y consagrada dicha facultad, constitucionalmente a fin de fortalecer el desempeño de la institución.

17.- Uno de los grandes absurdos en la legislación actual de la C.N.D.H., es que se le permita exigir una sanción para las autoridades que no colaboren con el ombudsman en relación a cuestiones de procedimiento, y que por la resolución final no se pueda constreñir a los responsables probados de violar Derechos Humanos.

18.- Debe facultarse a la C.N.D.H. para que pueda exigir ante los tribunales el cumplimiento de sus resoluciones, y mediante esta vía, sea el Poder Judicial quien se comprometa y obligue a las autoridades por el respeto de los Derechos Humanos.

19.- Las resoluciones de la C.N.D.H. seguirán siendo recomendaciones, pero cobrarán una nueva dimensión al convertirse en valiosos instrumentos emanados de una institución con amplia autoridad moral que servirán de base para que los órganos competentes puedan resolver, y sancionar a las autoridades y servidores públicos responsables de violar Derechos Humanos, conforme a la legislación aplicable.

20.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos debe convertirse en una verdadera instancia jurídica que ofrezca en la medida de sus posibilidades jurídicas e institucionales que los Derechos Humanos sean cumplidos cabalmente y no dar por terminada su actuación con una sugerencia o recomendación.

21.- Para la existencia de un ombudsman con características enco-

miables se requiere, además de su fuerza moral y perfeccionamiento jurídico, una necesaria y urgente democratización general del sistema político y jurídico de México.

## BIBLIOGRAFÍA.

- 1.- AGUILAR, Cuevas, Magdalena. El Defensor del Ciudadano (Ombudsman) Edit. UNAM. México. 1991. 444 p.p.
- 2.- AGUILAR, Cuevas, Magdalena. Manual de Capacitación de Derechos Humanos. Edit. C.N.D.H. México. 1991. 206 p.p.
- 3.- ALVAREZ, De Lara, Rosa María. Legislación Estatal en Materia de Derechos Humanos. Edit. C.N.D.H. México. 1991. 45 p.p.
- 4.- BAZDRESCH, Luis. El Juicio de Amparo. (Curso General). 5a ed. Edit. Trillas. México. 1989. 384 p.p.
- 5.- BIDART, Campos, Germán. Teoría General de los Derechos Humanos. Edit. UNAM. México. 1989. 452 p.p.
- 6.- BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 8a ed. Edit. Porrúa. México. 1048 p.p.
- 7.- BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales. 23a ed. Edit. - Porrúa. México. 1991. 775 p.p.
- 8.- BURGOA, Ignacio. El Juicio de Amparo. 28a ed. Edit. Porrúa. - México. 1992. 1088 p.p.
- 9.- BURGOA, Ignacio. Necesaria Reivindicación del Poder Judicial Federal. Edit. Porrúa. México. 1992. 61 p.p.
- 10.- CALZADA, Padrón, Feliciano. Derecho Constitucional. Edit. - Harla. México. 1990. 559 p.p.
- 11.- CARPIZO, N, Jorge. Algunas Reflexiones Sobre el Ombudsman - v los Derechos Humanos. Edit. C.N.D.H. México 1992. 32 p.p.

- 12.- CARPIZO, M, Jorge. Derechos Humanos y Ombudsman. Edit. -- C.N.D.H. México.1993.259 p.p.
- 13.- CARPIZO, M, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Edit. Siglo XXI. México. 1978. 240 p.p.
- 14.- COHISIONES de Derechos Humanos en Canadá. Organismos Encargados de Combatir la Discriminación. Edit. C.N.D.H. México. 61 p.p
- 15.- LA CONSTITUCIÓN y su Defensa.(Antología). Prol. Jorge Carpi- zo. Edit. UNAM. México 1984. 740 p.p.
- 16.- COSÍO, Villegas, Daniel. El Sistema Político Mexicano. 4a ed. Edit. Joaquín Mortiz. 1973. 116 p.p.
- 17.- DERECHOS HUMANOS. Documentos y Testimonios de Cinco Siglos. (Compilación) S/n Comp. Edit. C.N.D.H. México. 1991. 372 p.p.
- 18.- ETIENNE, Llano, Alejandro. La-Protección de la Persona Humana en el Derecho Internacional. Edit. Trillas. México. 1987. 271 p.p.
- 19.- FIX-ZAMUDIO, Hector, et. al. La Defensoría de los Derechos -- Universitarios y la Institución del Ombudsman en Suecia. Edit. -- UNAM. México. 1986.
- 20.- FIX-ZAMUDIO, Hector. La Protección Jurídica y Procesal de -- los Derechos Humanos en los Regímenes Constitucionales Latinoamé- ricanos. Edit. Era. México 1989. 318 p.p.
- 21.- GABINETE de Estudios de el Defensor del Pueblo. Defensor del Pueblo. Edit. D.F.P.E. Madrid. 1988. 16 p.p.

- 22.- GARCÍA, Cantú, Gastón. Textos de Historia Universal. (Antología). 2a ed. Edit. UNAM. México. 1985. 335 p.p.
- 23.- GIL-ROBLES Y Gil Delgado, Álvaro. El Control Parlamentario de la Administración. El Ombudsman. 2a ed. Edit. INAP. México. 1981 463 p.p.
- 24.- GROS. Espiell, Hector. Derechos Humanos y Vida Internacional Edit. C.N.D.H.-UNAM. México. 1995. 312 p.p.
- 25.- HERRENDORF, Daniel, E. Derechos Humanos y Viceversa. Edit. -- C.N.D.H. México. 1991. 167 p.p.
- 26.- JIMÉNEZ, Cabrera, María Teresa. La Protección de los Derechos Humanos en México. (Tesis para grado de maestría) ENEP-Acatlán, UNAM. México. 1993.
- 27.- JORNADA Sobre los Derechos Humanos en México. (Memoria). -- Coordinadores Fernando Cano Valle y Alfredo Toral. Edit. C.N.D.H. ANUIES. México. 1991. 95 p.p.
- 28.- EL OMBUDSMAN Judicial. Perspectivas Internacionales. (Memoria). Edit. C.N.D.H. México. 1993. 251 p.p.
- 29.- PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. 19 ed. Edit. Porrúa. México 1990. 901 p.p.
- 30.- RABASA, Gamboa, Emilio. Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos en México. Edit. C.N.D.H. México. 1992. 67 p.p.
- 31.- ROCCATTI, Mireille. Los Derechos Humanos y la Experiencia del Ombudsman en México. Edit. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. México. 1995. 96 p.p.

32.- ROWAT, Donald, C. El Ombudsman. El Defensor del Ciudadano. - Edit. Fondo de Cultura Económica. México. 1973. 462 p.p.

33.- SAJOMÓN, Delgado, Luis, Ernesto. El Ombudsman. Edit. Universidad de Guadalajara. México. 1992. 259 p.p.

34.- SAN MIGUEL, Aguirre, Eduardo. Derechos Humanos, Legislación Nacional y Tratados Internacionales. Edit. C.N.D.H. México. 1994 197 p.p.

35.- SEPÚLVEDA, César. Derecho Internacional. 15a ed. Edit. Porrúa. México. 1982. 713 p.p.

36.- SEPÚLVEDA, César. Estudios Sobre Derecho Internacional y Derechos Humanos. Edit. C.N.D.H. México 1991. 120 p.p.

37.- SERVICIO Federal de Prensa de Austria. Derechos Humanos en Austria. Edit. S.F.P.A. Viena. 1993. 62 p.p.

38.- SIERRA, Guzmán, Jorge, Luis, et. al. La Comisión Nacional de Derechos Humanos: Una Visión No Gubernamental. Edit. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C. México. 1991.

39.- SIMPOSIO: Los Abogados Mexicanos y el Ombudsman. (Memoria) - Edit. C.N.D.H. México. 1992. 120 p.p.

40.- VENEGAS, Alvarez, Sonia. Origen y Devenir del Ombudsman. - ¿Una Institución Encomiable? Edit. UNAM. México. 1992. 148 p.p.

41.- VERA, RYAN. El Ombudsman en México. Edit. Universidad Iberoamericana. México. 1992. 111 p.p.

42.- VILLAR, Kretchmar, Samuel. y BARRERA, Graff, Jorge. La C.N.--  
D.H. en México. (Versión Preeliminar para Comentarios y Corre----  
cciones). Edit. UNAM. México. 1990. 56 p.p.

#### LEGISLACIÓN:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Ley de Amparo.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Decreto por el que se Crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes.
- Ley de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos en el Estado de Guerrero.
- Decreto que Crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche.
- Ley de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos en el Estado de Nayarit.
- Decreto que Crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Chihuahua.

- Ley de la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California.

- Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

#### HEMEROGRAFÍA:

- Boletín del Instituto de Derecho Comparado de la UNAM #42 - Septiembre-octubre de 1961.

- Periódico Excelsior 31 de enero de 1995 p.18
- Periódico EL Financiero 10 de enero de 1995 p.45
- Periódico La Jornada 15 de junio de 1990 pp.1 y 2  
15 de junio de 1990 p.9  
4 de junio de 1995 p.18
- Suplemento Perfil de la Jornada 7 de junio de 1995 p.II  
19 de noviembre de 1995 p.V
- Periódico El Nacional 10 de diciembre de 1992 p.11
- Periódico El Universal 18 de marzo de 1995 p.5
- Periódico Uno Mas Uno 16 de marzo de 1995 p.15
- Gaceta de la C.N.D.H. # 25 agosto de 1992  
# 49 agosto de 1994 pp. 13 y 16
- Revista de Derecho Público #20 Caracas Venezuela 1983 p.11

- Revista Jurídica Jalisciense # 4 septiembre-diciembre de 1992  
p.127.

- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación # 4 1971 PP. 272 y  
273.

**OTRAS FUENTES:**

- Diario de Debates del Congreso de la Unión. 16 de junio de 1992;  
23 de junio de 1992; 22 de diciembre de 1992.