

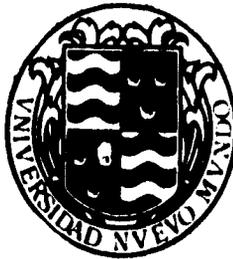
878509

**UNIVERSIDAD NUEVO MUNDO**

5  
24

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



**"NATURALEZA JURIDICA DEL  
OMBUDSMAN EN MEXICO."**

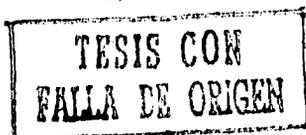
**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
NOE GABRIEL GARCIA GONZALEZ

DIRECTOR DE TESIS: LIC. MANUEL FAGOAGA RAMIREZ

MEXICO, D. F.

1996



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis 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.

## **A DIOS**

**Por darme la oportunidad de llegar hasta este momento. gracias**

## **A MIS PADRES**

**Maura González Ramírez, por el apoyo, los consejos que siempre me ha brindado para mi formación como profesional y como hombre, me enorgullece ser tu hijo.**

**Gabriel García Correa, por que con tu ejemplo de perseverancia he logrado finalizar una de mis metas.**

## **A MIS ABUELOS**

**Raquel Ramírez de González, por ser para mi como una madre y por guiar mi educación, brindándome un consejo siempre.**

**En memoria de Manuel González Baca. Por darme una educación y ser la persona fundamental, para ser lo que soy.**

## **A MIS HERMANOS**

**Deseando que lleguen a obtener lo mejor de la vida, siempre los tengo presentes**

## **EN MEMORIA**

**Ernesto González Ramírez, por ser como un hermano, amigo y a pesar de la distancia te recuerdo con mucho cariño.**

## **AL INGENIERO**

**Kadosch Méndez Lávale: por ser la persona que con cariño y desinterés se encuentra a lado de la persona que más quiero, nuevamente gracias.**

**A Alejandra Sánchez Najera: Por sus grandes muestras de cariño, apoyo desinteresado y por ser para mí una persona incondicional, con mucho cariño.**

## **A LOS LICENCIADOS**

**Manuel Fagoaga Ramírez:** Con profundo agradecimiento y por sus conocimientos que me ayudaron a realizar este trabajo.

**Artemio Godínez Alonso:** Por creer en mí, como muestra a su gran apoyo, por su gran calidad humana y conocimientos jurídicos, estoy eternamente agradecido.

## **A LA UNIVERSIDAD NUEVO MUNDO**

por los momentos inolvidables que pase en sus aulas

## **A MIS AMIGOS**

A todos aquellos que por espacio de tiempo han contribuido en los momentos más agradables y controvertido de mi vida. gracias por ser amigos

# **INDICE**

## **CAPITULO PRIMERO**

### **ANTECEDENTES**

<b>1.1.- EL OMBUDSMAN</b>	<b>8</b>
<b>1.2.- CARACTERISTICAS</b>	<b>11</b>
<b>1.3.- EL OMBUDSMAN PARLAMENTARIO</b>	<b>14</b>
<b>1.4.- EL OMBUDSMAN EJECUTIVO</b>	<b>19</b>

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **LA FIGURA DEL OMBUDSMAN EN MEXICO**

<b>2.1 EL OMBUDSMAN DEFENSOR DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO.</b>	<b>23</b>
<b>2.2 PERFIL DEL OMBUDSMAN EN MEXICO.</b>	<b>27</b>
<b>2.2.1 DIFERENCIAS Y SIMILITUDES DEL OMBUDSMAN MEXICANO CON EL OMBUDSMAN SUECO</b>	<b>28</b>

2.2.2	PROCURADURIA DE LOS POBRES.	32
2.3	EL OMBUDSMAN COMO INSTITUCION.	38
2.4	OMBUDSMAN EN EL GOBIERNO Y EN LA SOCIEDAD.	41
2.4.1	ENFOQUE POLITICO DEL OMBUDSMAN EN EL SISTEMA MEXICANO.	43
2.4.2	EL OMBUDSMAN Y SU VINCULO EN INSTITUCIONES DEL DERECHO MEXICANO.	45

### **CAPITULO TERCERO**

#### **REGULACION JURIDICA DEL OMBUDSMAN EN MEXICO**

3.1.-	NATURALEZA JURIDICA DEL OMBUDSMAN	50
3.2.-	EL OMBUDSMAN JUDICIAL	54
3.2.1.-	ATRIBUCIONES DEL OMBUDSMAN JUDICIAL	57
3.2.2.-	LIMITES DEL OMBUDSMAN JUDICIAL	60
3.3.-	EL OMBUDSMAN UNIVERSITARIO	66

## **CAPITULO CUARTO**

### **EL OMBUDSMAN Y SUS ASPECTOS DE ENLACE CON LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

<b>4.1.- COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS</b>	<b>69</b>
<b>4.2.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL</b>	<b>71</b>
<b>4.3.- REGLAMENTO INTERNO</b>	<b>77</b>
<b>4.4.- PROCEDIMIENTO PARA LAS QUEJAS POR VIOLACIONES DE ALGUNAS AUTORIDADES O SERVIDORES PUBLICOS</b>	<b>81</b>

## **CAPITULO QUINTO**

### **LOS JURISTAS Y LOS DERECHOS HUMANOS**

<b>5.1 EL PAPEL DEL ABOGADO ANTE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL OMBUDSMAN.</b>	<b>85</b>
---	-----------

<b>CONCLUSIONES</b>	<b>90</b>
---------------------	-----------

<b>ANEXO.- RECOMENDACION 15/95</b>	<b>96</b>
------------------------------------	-----------

<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>109</b>
---------------------	------------

<b>HEMEROTECA</b>	<b>111</b>
-------------------	------------

## INTRODUCCION

En México y otros países de América Latina por mucho tiempo se ha sabido que existe un mal funcionamiento del orden jurídico, refiriéndonos esencialmente a su estructura judicial, que lo podemos traducir en irresponsabilidad, abuso, mala fe y fundamentalmente en la corrupción con que actúan los servidores públicos, ello en perjuicio de la ciudadanía; y que muchas veces los gobernados lo permiten por el desconocimiento de sus derechos, por tal situación se creo el Ombudsman, como una Institución la cual trata de fortalecer nuestro sistema democrático y estado de derecho, dicha Institución es la base de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) que en nuestro sistema jurídico ha tomado un gran auge, especialmente busca lograr el respeto y observancia de los derechos esenciales del hombre, es decir las garantías individuales de todo ciudadano.

Nos daremos cuenta durante este trabajo que dicha Institución encabezada por el Ombudsman, tiene como fin recibir todas aquellas quejas de las personas que se les haya cometido una violación en algún derecho humano, en donde dicha institución verificara si efectivamente existió alguna violación o abuso en el actuar de algunos servidores públicos, así como autoridades; esta institución tratará de investigar y en caso que exista alguna irregularidad cometida por algún funcionario, emitirá una recomendación; A hora bien es necesario puntualizar que esta recomendación no es de carácter

obligatorio, sin embargo como dichas recomendaciones no tienen obligatoriedad para los servidores públicos, hay algunos que si las acatan, por lo tanto reciben el reconocimiento de la sociedad y por otro lado también encontramos algunos funcionarios o autoridades que no cumplen con tales propuestas o ni rinden los informes que le solicita la Comisión Nacional de Derechos Humanos, porque muchas veces se debe a que se sienten agredidos, expresando que dicha Comisión es la menos indicada para formular un juicio sobre su actuación; Es por ello que en esta tesis se propondrá que dichas recomendaciones tengan mayor fuerza, para aquellas autoridades que las desestimen, y sean sancionadas al demostrarse que efectivamente incurrieron en alguna irresponsabilidad.

También nos daremos cuenta que las recomendaciones, no pueden cambiar ninguna sentencia emitida por un Juez, de tal manera que ningún Ombudsman como Institución podrá contravenir lo dispuesto en un tribunal, y en estos casos, esta institución sólo podrá ayudar al quejoso, recomendándole que acuda a otras instancias superiores, vía recurso de apelación o de amparo según corresponda, a efecto de que sus garantías constitucionales no sean vulneradas, es decir, que el Ombudsman es independiente a los tribunales y por ello se puede confiar en que no se van a inclinar en favor de los jueces.

Finalmente abordaremos en este trabajo de tesis la importancia que tiene el Ombudsman en nuestro país, como una institución protectora de Derechos Humanos y la fuerza que debe adquirir para sus recomendaciones que no sean acatadas.

## **CAPITULO PRIMERO**

### **ANTECEDENTES**

## **CAPITULO PRIMERO**

### **EL OMBUDSMAN**

#### **1.1 ORÍGENES Y DENOMINACIÓN GENÉRICA**

*Los orígenes del OMBUDSMAN nacen el 6 de junio de 1809, y su denominación genérica proviene del derecho constitucional sueco, y dentro de dicho marco legislativo se instituyó el cargo de "defensor del pueblo". El término proviene de la antigua palabra "Umbup", que expresa poder o autoridad y que es originada de un dialecto irlandés.*

*El concepto de OMBUDSMAN significa en sueco representante, protector, mandatario, comisionado o representante del parlamento, y por consecuencia protector de derechos de los ciudadanos; reconociendo como antecedente una práctica que desde el siglo XVI arrancó con la figura "Justitie-Kansler" (Canciller de Justicia ) que se encontraba dotado de amplias facultades para intervenir sobre la administración real y de justicia, con la responsabilidad de informar periódicamente al parlamento del resultado de sus gestiones. Es también durante esta etapa de gestación, que se empieza a definir una de las características más importantes de lo que llegaría a ser el Ombudsman : el apoyo de la sociedad civil.*

Después de diversas situaciones políticas que afectaron la relación del "Justitie Kansler" con la Corona, el 6 de junio de 1809 el Riksdag (Parlamento) promulga una nueva Constitución, en la cual se institucionaliza por primera vez la figura del "Justitie Ombudsman", separado del "Justitie Kansler", como órgano nombrado por el Parlamento y con la finalidad de : 1) supervisar el funcionamiento de la administración , y 2) defender los derechos humanos de los ciudadanos frente a la administración pública.

Durante más de un siglo, sólo la Constitución sueca prevía la figura del Ombudsman, periodo durante el cual la institución adquirió sus rasgos fundamentales. "Los más generalizados en el Ombudsman Universal se resumen a continuación:

- a) Su independencia de los poderes públicos y de cualquier otra instancia de la sociedad civil.
- b) Su autonomía, que le permite organizarse internamente como mejor lo estime conveniente.
- c) La designación de su titular hecha por el parlamento.
- d) El carácter no vinculatorio o coactivo de sus resoluciones.
- e) La agilidad y rapidez en la solución de la controversia planteada a su consideración.
- f) La ausencia de solemnidad y el antiformalismo en el desarrollo de sus trámites y procedimientos internos.

- g) La obligación de rendir informes periódicos al parlamento sobre los resultados de sus trabajos y responsabilidades.**
- h) La autoridad moral de sus titulares, jerarquía que se asegura, entre otras cosas, por su no militancia partidista.**
- i) La naturaleza técnica y no política del órgano".<sup>1</sup>**

El Ombudsman empezó a influir en otros ordenamientos nacionales de los países Escandinavos y por el resto de Europa, y los beneficios del ejercicio de esta función, hace que el Ombudsman surga en más de 50 países.

---

<sup>1</sup> Madrazo, Jorge. "*Derechos humanos: el nuevo enfoque mexicano*", Fondo de Cultura Económica, México 1993, p. 50

## **1.2 CARACTERISTICAS GENERALES DEL OMBUDSMAN.**

Alvaro Gil Robles y Gil Delgado hacen mención que se puede considerar que las características más fundamentales del Ombudsman de origen y las variaciones más significativas son las siguientes:

"1) El órgano que elige al ombudsman es el parlamento, de ahí que se domine alternativamente como comisionado del parlamento o comisionado parlamentario.

2) Con el fin de proteger las características fundamentales de la institución, esta prevista en la Constitución e invariablemente es regulada por una ley.

3) Aunque no siempre se expresa en el texto regulador de esta institución, la persona que vaya ocupar el cargo del Ombudsman no debe pertenecer a ningún partido político, pues la neutralidad política se considera como esencial.

4) El Ombudsman no depende de nadie, no está subordinado a ningún órgano público, es independiente de toda presión parlamentaria o del Gobierno. De lo contrario, le restaría autoridad moral para ejercer sus facultades y su eficacia sería menor.

5) Para facilitar el trámite, los ciudadanos tienen acceso directo al Ombudsman por lo que da una mayor confianza a los gobernados debido a que, de esta forma, el trámite de las quejas no depende de ningún funcionario miembro de alguno de los tres poderes. Además, esta relación directa con el Ombudsman no requiere de abogado, procurador ni pago de cantidad alguna.

6) La investigación de las quejas y en general todo el procedimiento, se lleva a cabo sumaria e informalmente, con acceso directo a la documentación administrativa concerniente al caso.

7) Las autoridades tienen la obligación de enviar toda la información requerida por el ombudsman.

8) Su competencia abarca el control de todo lo que se concibe como administración pública, incluida la de Justicia y la Militar. Pero su actividad se centra principalmente en ilegalidades cometidas administrativamente.

9) El Ombudsman tiene la obligación de elaborar un informe anual o extraordinario ante el parlamento con el resultado de sus gestiones, dándose publicidad al mismo y en ocasiones mencionar los nombres de los funcionarios implicados en una mala administración; Este informe anual es esencial para la eficacia de la institución.

10) Posee un relativo poder sancionatorio sobre los funcionarios implicados en una mala administración, así como dar una propuesta de sanción a los organismos competentes para ello.

11) Como parte esencial de los Ombudsman es la publicidad de sus recomendaciones y sugerencias."<sup>2</sup>

El Ombudsman está reconocido en la Constitución del país, de esta manera también son regulados por el parlamento o la asamblea Legislativa, por lo tanto sufre variaciones que marcan la diferencia entre los distintos Ombudsman de cada país.

Es importante mencionar que existen variantes como:

La designación por el Ejecutivo y no por el Legislativo; Por esto, se considera que hay dos Ombudsman, el Parlamentario y el Ejecutivo. es decir que esta distinción es únicamente con base a la designación. Esta variante, aunque no significa dependencia del Ejecutivo pone en riesgo la independencia de la institución que es sustancial para el Ombudsman. La designación por parte del Legislativo es un medio más para garantizar la independencia del poder Ejecutivo.

---

<sup>2</sup>A. Gil Robles y Gil Delgado. "El Defensor del Pueblo". Civitas, España 1979. p. 26 y 27.

### **1.3 EL OMBUDSMAN PARLAMENTARIO.**

Para estudiar al Ombudsman Parlamentario se escogió el modelo sueco, ya que este País fue el primero en establecerlo y, por lo tanto, es el que por tener mayor experiencia lo ha desarrollado mejor.

Una de las características principales es la desconexión con el rey y su cercana relación con el parlamento, que es el órgano que lo designa, en nombre de quién actúa y ante quien es responsable, conservando su independencia frente al mismo, ya que el organismo legislativo sólo puede darle directivas generales pero no instrucciones específicas sobre los diversos aspectos de su actividad fiscalizadora, ya que su cargo es independiente.

Su elección no se realiza en forma directa por el parlamento (Riksdag), si no indirectamente por una comisión constituida, cuya posición es cuidadosamente estudiada, tratando de evitar por todos los medios posibles que el Ombudsman pertenezca o que sea elegido por un determinado partido, ya que es una figura que se designa por unanimidad de todos los partidos representados por el parlamento.

Es designado por un período de cuatro años, y solo puede ser destituido a petición de la comisión parlamentaria encargada de examinar su actividad, forma de actuar e informes que presenta.

El Ombudsman debe ser una persona destacada por sus conocimientos legales y su integridad personal; durante el desempeño de sus funciones, no puede ocupar otro cargo, con lo que se pretende evitar una dependencia indirecta del rey o de la administración.

En 1976 se establecieron cuatro Ombudsman uno de los cuales actúa como Presidente, dirige las labores administrativas del organismo y coordina las actividades de los otros tres, actualmente el Chief Ombudsman nombra al personal y realiza funciones directivas.

Estos cuatro Ombudsman son elegidos por el Riksdag con un periodo de funciones de cuatro años, si un Ombudsman no goza de la confianza del Riksdag, puede ser destituido de su cargo mediante una votación mayoritaria. Cada uno de los cuatro tiene esferas separadas de supervisión establecidas en el reglamento interno de la institución que son:

- 1) El Chief Ombudsman esta encargado de asuntos relacionados con la administración central que no corresponde a los otros Ombudsman.

- 2) El encargado de investigar las quejas contra tribunales, ministerio público, policía, prisiones.
  
- 3) El tercero, se encarga de supervisar las fuerzas armadas, la educación pública, la iglesia, la cultura, la protección del ambiente y los actos de las autoridades locales
  
- 4) El que investiga la administración de las prisiones, la ejecución de sentencias en casos civiles, la tributación y la inmigración, sin embargo, sólo el primero esta autorizado para firmar las decisiones finales.

"El deber primordial del Ombudsman consiste en vigilar el modo en que los tribunales y organismos administrativos observan y aplican leyes del país en particular las que tocan a las garantías de libertad, la seguridad y la propiedad de los ciudadanos. Reciben notificaciones de abusos cometidos por cualquier persona que ejerza funciones ejecutivas públicas. Supervisa la actuación de prácticamente todas las autoridades estatales y municipales: civiles, militares, policiales e inclusive de empresas paraestatales que no son órganos de gobierno, pero, sin embargo, realizan funciones ejecutivas públicas, así como a sus funcionarios.

No tiene facultades para supervisar a los miembros del parlamento ni al canciller de justicia, ni a los miembros de la mesa directiva del banco central.”

El Ombudsman extiende su campo de actuación sobre los jueces, tribunales e iglesia, además controla las relaciones de la administración de los funcionarios, y así mismo las quejas internas de la administración.

No puede modificar las decisiones judiciales, pero en la práctica se ocupa casi exclusivamente de cuestiones de naturaleza formal, como retardo en las diligencias, comportamiento impropio y que los procesos se lleven a cabo en un tiempo razonable.

El control al tribunal supremo y al tribunal administrativo supremo no puede ser objeto de crítica más que en sus casos jurisdiccionales y siempre que de forma manifiesta dicten una sentencia injusta y contraria a las leyes formales y a la evidencia de los hechos debidamente establecidos o sea que los miembros del tribunal supremo son incorregibles.

El Ombudsman controla al Ministerio fiscal, los magistrados de jurisdicciones inferiores, las autoridades penitenciarias así como la de policía, es decir, toda la administración de justicia.

---

<sup>3</sup> Aguilar Cuevas Magdalena, "El Defensor del Ciudadano". UNAM y CNDH, México 1991. p. 26

Aunque el Ombudsman no pueda anular o corregir la decisión del funcionario público sino simplemente "recomienda" que la decisión sea rectificadada o bien que los procedimientos administrativos sean modificados, así mismo sugiere reformas a la legislación; Su poder para criticar la actividad o negligencia, la forma inadecuada o impropia como los servidores públicos resolvieron.

### **1.3 EL OMBUDSMAN EJECUTIVO.**

Existen en Suecia otro tipo de personas que se les llaman Ombudsman y estos no son nombrados por el parlamento, pero que también cumplen funciones de protección con el ciudadano, con funciones diferentes y con características propias; como son.

- 1.- El Ombudsman de los consumidores.
- 2.- El Ombudsman de la libertad.
- 3.- El Ombudsman de la prensa.
- 4.- El Ombudsman para la igualdad de sexos.

1.- *Ombudsman de los Consumidores*, entra en funciones por primera vez en 1971, con el propósito de proteger al consumidor implantando leyes como la de "prácticas comerciales" que tiene por objeto de defender al público contra la publicidad, la cual debe corresponder a lo que en efecto es el producto, o sea que tiene que probar la veracidad de la información: afirmaciones y promesas presentadas en la publicidad, la Ley de Consumidores Contractuales Impropias, busca desaparecer cláusulas que benefician solo al vendedor sin que a veces el comprador se da cuenta porque estas cláusulas se presentan con letras que no se alcanzan a leer.

Su principal misión del Ombudsman de los consumidores es controlar las formas de publicidad, proteger y defender al consumidor frente a prácticas abusivas y engañosas.

Estas quejas pueden presentarse por escrito, oralmente y por vía telefónica; y actúan por petición de la parte ofendida o de oficio; Si la solución se puede dar amistosamente, en caso contrario se presentara ante el Tribunal de Mercado cuyas resoluciones son inapelables y generalmente van acompañados de sanciones económicas.

2.- *Ombudsman de la Libertad Económica*, entra en funciones en 1954, este Ombudsman regula la oferta y la demanda del Tráfico Comercial y a las reglas que rigen el sistema económico Sueco. es designado por el gobierno y puede actuar a iniciativa de parte o de oficio. Su actividad consiste sobre todo a la negociación con los infractores a las reglas económicas haciéndole comprender que su actitud debe hacer corregida y de no hacerlo se adoptara otras medidas, como transferir el asunto a un tribunal de mercado que puede poner prohibiciones a la empresa; El Ombudsman de la libertad económica, puede decretar un precio máximo para determinadas mercancías.

3.- *Ombudsman de la Prensa.*- Fue establecido en 1969 y emerge del Comité de Deontología Periodística; El Ombudsman atiende quejas por violación a la ética periodística, cualquiera puede protestar en contra de noticias o comentarios de prensa que considere violatorios a dicha ética, el Ombudsman averigua si puede repararse el daño o la ofensa mediante rectificación o replica en el medio impreso en cuestión, y de no resolverse de esta manera, Armenta Calderón hacía mención que se pueden presentar tres situaciones.

"1) que el asunto no se considere motivo para reprender al editor; 2) que las pruebas obtenidas sean suficientes para someter el caso al Comité de Deontología Periodística; o , 3) que de comprobarse alguna violación menor a la ética, el Ombudsman proceda a censurar, sin recurrir al comité."

4) *Ombudsman para la igualdad de sexo.*- fue creado en 1980, para asegurar que se cumpla la Ley para la Igualdad de Sexo en las Relaciones Laborales, teniendo como fin de promover los derechos entre el hombre y la mujer en el trabajo, en condiciones laborales y las posibilidades de desarrollo de trabajo, así que el Ombudsman de tratar ante todo que los empresarios cumplan con la Ley, y persuadirlos para que adopten medidas para el fomento de igualdad.

---

<sup>1</sup>Armenta, Calderon Gonzalo M. "El Ombudsman y la Protección de los Derechos Humanos"; Porrúa, México 1992. p 40.

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **LA FIGURA DEL OMBUDSMAN EN MEXICO**

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **EL OMBUDSMAN DE MEXICO**

#### **2.1 EL OMBUDSMAN DEFENSOR DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO**

En México se han contado con personajes que se han destacado por sus ideales de lucha en defender los Derechos Humanos, sobre todo en lo que se refiere a la libertad e igualdad que deben de tener todos los hombres en el territorio nacional,

Los conceptos en la declaración de los Derechos del Hombre y del ciudadano, son parte fundamental de la integración jurídica de Europa y América. En México, los primeros documentos legales y constitucionales como País independiente tuvieron una vocación de libertad y democracia.

"La influencia del pensamiento liberal francés se acentúa con mayor fuerza en la Constitución Mexicana de 1857, pero a pesar de ello, esta influencia siempre fue y ha sido parte integrante del derecho nacional, incluso en nuestra Constitución vigente, la Declaración francesa atiende las

necesidades asequibles de su época y las aspiraciones de los hombres de su tiempo”

En México, con el discurso político pronunciado por Hidalgo en la iglesia de la Villa Dolores, Guanajuato, se promueve por primera vez la Independencia de México colonial en 1810 movimiento armado que duro hasta 1821, año que se promulga el México independiente, logrando el reconocimiento de los derechos fundamentales del hombre, y particularmente su libertad.

En lo que respecta a los derechos humanos plasmados en la constitución de 1824, se desprenden artículos en donde se reconoce la libertad de pensamiento y prensa, prohibiendo la detención arbitraria así como las torturas; Posteriormente en la constitución de 1857 hace mención de los derechos del hombre como el sustento indispensable de la instituciones sociales, así mismo hace patente que todos los mexicanos nacen libres e iguales, por lo que las leyes y autoridades deben de respetar y hacer valer las garantías individuales. Lo anterior se pone de manifiesto en su artículo 101 en el cual se establecía que los tribunales de la Federación resolverían toda controversia que se encontrará en los siguientes supuestos:

I.- Por leyes o actos de cualquier autoridad que vulnere o restrinja la soberanía de los estados.

---

<sup>3</sup>Delgado Carrillo, Fortino “La influencia del Pensamiento Liberal en los documentos constitucionales mexicanos”, tesis, Facultad de Ciencias Políticas, UNAM, México 1991, p. 99.

II.- Por leyes o actos de cualquier autoridad que viole las garantías individuales .

III.- Por las leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

La justicia, igualdad, seguridad y bienestar social son derechos que siempre se han buscado en nuestro país para mejorar el nivel de vida de los mexicanos, es por ello que en la constitución de 1917 se consagran sus tres principales fundamentos los cuales son:

- a) **Derecho a la vida.**
- b) **Derecho a la libertad**
- c) **Derecho a la integridad física.**

En el primero según lo establecido en el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra garantizado el derecho a la vida, como el principal de los derechos humanos y consagrada al nivel internacional en diversos pactos entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

En el segundo se refiere al Derecho a la Libertad Personal en el citado artículo 14 párrafo segundo se garantiza dicha libertad asimismo se

reafirma con el artículo 16 constitucional en el cual se explica el procedimiento legal para aprehender o detener a cualquier individuo dentro del país.

Referente al Derecho a la Integridad Física nuestra carta magna es muy clara y determinante ya que en el artículo 19 establece "... Todo maltrato que se suscite en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal; toda gabela o contribución en las cárceles son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades"; Asimismo el artículo 22 en su primer párrafo establece: " quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales". A pesar de la claridad de lo establecido de los dos artículos anteriores fue necesario la expedición de una Ley Federal para prevenir y sancionar la tortura esto en el año de 1986 . Para que realmente se observaran las disposiciones establecidas en los artículos Constitucionales mencionados en relación al derecho a la integridad física.

## **2.2. PERFIL DEL OMBUDSMAN EN MEXICO**

Los actuales perfiles del Ombudsman que aparece en nuestro país en el año de 1847, se encuentra en la Constitución Sueca de 1809, que concedió al parlamento la facultad de controlar ampliamente las actividades de los órganos de Gobierno, entre las cuales se comprendían la de nombrar un Ombudsman que protegiera los derechos generales e individuales del pueblo como lo hemos expuesto. Este funcionario tiene el carácter de un verdadero y celoso protector de los derechos civiles, tanto el ámbito judicial como el administrativo.

En el sistema jurídico mexicano hay dos instituciones representativas del Ombudsman, que han tenido en esta década ingreso Constitucional muy reciente; La primera, es la Comisión Nacional de Derechos Humanos, publicada en el diario oficial el 6 de junio de 1990, como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y la segunda institución es la Procuraduría Agraria surge gracias a la reforma al artículo 27 Constitucional, que en la parte final de la fracción XIX dice: " La ley establecerá un órgano para la procuración de la justicia agraria". Es importante precisar que compartiendo ambos organismos, naturaleza del Ombudsman, el Congreso de la Unión emitió Decreto publicado en el Diario Oficial de 24 de julio de 1992, para excluirlos de las regulaciones establecidas en la Ley Federal de las Entidades Para estatales.

## **2.2.1 SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS DEL OMBUDSMAN MEXICANO CON EL OMBUDSMAN SUECO**

En base a la referencia de que el origen del Ombudsman es sueco, es necesario explicar y hacer referencia sobre las similitudes de esta Institución con el funcionamiento del Ombudsman Mexicano: En primer termino haremos mención que en México, como en Suecia, el procedimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se solicita por queja del interesado y también por iniciativa propia de la Comisión al tener conocimiento de un caso que amerite su intervención; en cuanto a su amplitud de facultades para la investigación y para allegarse documentos, que son tan ilimitadas en México como en Suecia; existe flexibilidad en los procedimientos ante la Comisión. No se trata de un procedimiento codificado, como los que siguen las autoridades judiciales, es decir, un procedimiento informal y flexible libre de burocratismo; inmediatez de la relación entre el particular y la Comisión, de tal manera que basta solo con la simple denuncia escrita, y no es necesario el asesoramiento de abogados, facultades ilimitadas de acceso a información de cualquier clase; supervisión de legalidad en actuación de actividades judiciales y administrativas frente al pueblo; no se interviene en asuntos políticos, ni la Administración Pública en sí, a menos que resulten violaciones a los derechos humanos de los particulares; posición independiente y apolítica de la Comisión, ante autoridades y particulares; al igual que el ombudsman en

**Suecia; servicio gratuito a los quejosos; presentación de una carta - resolución donde se expone el caso a la autoridad responsable; informes públicos de actividades y de resultados obtenidos.**

## **DIFERENCIAS DEL OMBUDSMAN**

El sueco es designado por el Máximo Órgano Legislativo (Parlamento), en tanto que en México, la designación corresponde al Presidente de la República. Esta diferencia también se observa en todos los países no - parlamentarios. En Suecia, el ombudsman se creó para supervisar la legalidad de actuación de los poderes Ejecutivo y judicial con excepción del Rey y los ministros. En cambio en México, se creó por el Poder Ejecutivo para supervisar la legalidad de ese mismo Poder y del Poder Judicial; En Suecia, el ombudsman no tiene facultades para representar al Estado ante organismos Internacionales relacionados con la defensa de los derechos humanos; ni puede formular programas o proponer acciones que impulsen el cumplimiento de tratados, convenios o acuerdos Internacionales legalmente aceptados; actualmente el Ombudsman Sueco se ocupa, en su inmensa mayoría, las injusticias cometidas por autoridades administrativas.

El Ombudsman a adquirido mayor campo de acción interviniendo en asuntos de orden civil y todos los aspectos del derecho administrativo, también trata de mejorar el sistema sueco de prisiones y de los institutos para menores infractores, a la vez el Ombudsman tiene otra tarea como es la de combatir los malos tratos en los hospitales, casas de salud mental, casas de cuna, asilos para ancianos y sanatorios para alcohólicos y drogadictos.

**El Ombudsman en Suecia no puede investigar a los ministros y ni al Rey.**

**En México no se estimó la creación de un Ombudsman para asuntos del fuero Militar.**

## 2.2.2 LA PROCURADURIA DE POBRES (1847)

La Ley número 18 del Congreso del estado de San Luis Potosí, estableció la "Procuraduría de los Pobres" el 5 de marzo de 1847, teniendo la función de defender a los desamparados, de injusticias, atropellos y abusos cometidos por algunas autoridades y agentes públicos, pero también mejorar la condición de las personas pobres, favoreciendo su ilustración y bienestar.

" La Ley de la Procuraduría de los Pobres preceptuaba como obligación, ocuparse exclusivamente en la defensa de las personas desvalidas, denunciando ante autoridades respectivas y pidiendo pronta e inmediata reparación sobre cualquier exceso, agravio, vejación maltratamiento o tropelia, que contra aquellas se cometieran, 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 público "<sup>6</sup>

La Procuraduría de los Pobres tiene una similitud con la Procuraduría Agraria, la cual consiste en la protección de grupos e individuos desprotegidos socioeconómicamente, como es el caso de los campesinos.

---

<sup>6</sup> Armenta, Calderón Gonzalo M. " El Ombudsman y la Protección de los Derechos Humanos ", Porrúa, México 1992, p. 44.

Un ejemplo lo encontramos en el siglo pasado, cuando la sociedad mexicana era eminentemente agrarista.

Los Procuradores de Pobres tenían como finalidad exigir la reparación del derecho violado de manera que este fuese restablecido. Dentro de éste carácter los referidos procuradores tenían una relación tutelar con las personas imposibilitadas para defender sus derechos; en este aspecto encontramos una similitud con el defensor de oficio que se encuentra establecido en el sistema jurídico mexicano.

El Estado en su intervención para proteger los derechos humanos representa una base esencial para la creación de instituciones del tipo Ombudsman, del que como ya se hizo mención un antecedente lo es la Procuraduría de los Pobres.

La Procuraduría de los Pobres se encuadró en su época en un plan ideológico muy adelantado ya que dicha procuraduría es la base de instituciones protectoras de derechos humanos, como son la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Procuraduría Agraria la cual va encaminada a una política social, el cual su fin principal es la protección y respeto de los derechos inherentes al hombre; Con posterioridad a la Procuraduría de Pobres la Legislatura Potosina aprobó en todos sus ordenamientos que se pueden tomar como antecedentes de las funciones

que actualmente realiza la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en lo que se refiere al área penitenciaria como son la Ley de Extinción de los Derechos de Carcelaje, la cual se refería al cobro de derechos de limpieza, alumbrado, etc; todos aquellos pagos que eran exigibles cuando se encontraban reclusos en prisiones.

Así mismo cabe señalar que la Procuraduría de los Pobres es una Institución que quedó como un propósito humanitario del movimiento de reforma en nuestro país, de origen liberal que dio muestra de ser una figura similar a la Escandinavia.

Otro antecedente de la similitud de la figura del Ombudsman en nuestras leyes es la que se estableció en el artículo 97 de la Constitución de 1917 del cual en su texto se crean unos comisionados especiales cuya semejanza con el Ombudsman Sueco, en dicho artículo se establecía la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia nombrara uno o varios comisionados especiales, ya sea de oficio o a petición del Ejecutivo Federal, las Congreso de la Unión o de un gobernador de Estado, para averiguar conductas de algún juez o magistrado federal o bien algún hecho o hechos, siempre que esa indagación pudiera encaminarse en analizar la constitucionalidad o legalidad de; una garantía individual; una violación del voto público o de algún posible delito castigado por la Ley Federal. Actualmente dicho artículo 97 Constitucional en sus párrafos segundo y tercero, conservan la estructura de lo dispuesto en 1917, la facultad que se

les suprimió a los comisionados especiales es que indaguen o instauren una investigación de delito federal, en estricto cumplimiento de los artículos 21 y 102 Constitucionales, los cuales solo facultan la persecución de los delitos a las instituciones del Ministerio Público. Pero persiste aún que la Suprema Corte de Justicia de la Nación Mexicana, nombre comisionados especiales (verdaderos ombudsman) a petición de parte interesada o de oficio para que se indague la violación del voto público, esto solo en los casos que se ponga en duda la legalidad, el proceso de elección de alguno de los poderes de la unión, en este sentido la Constitución especifica que los resultados de alguna de las indagatorias se harán llegar a los órganos competentes; de ahí se desprende que los comisionados especiales y el tribunal no actúan como tribunales jurisdiccionales ni tienen facultades para compartir atribuciones que la propia Constitución dispone para otros órganos ya sea del Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial.

Con referencia a lo anterior, es de notarse la semejanza de un Ombudsman con los comisionados especiales, lo encontramos fundamentado como un Ombudsman Judicial.

El Ombudsman en México surge al nivel de entidades federativas incluyendo a los municipios todo ello tiene una particularidad ya que antes de tener vida dentro de la federación y sea reconocida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es probada a nivel federativo para conocer las consecuencias jurídicas que del Ombudsman puedan surgir; podemos mencionar algunas instituciones como antecedentes del Ombudsman:

- a) La Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León (1979).
  
- b) La Procuraduría de Vecinos del Municipio de Colima (1983).
  
- c) La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM (1985).
  
- d) La Procuraduría para la Defensa del Indígena del Estado de Oaxaca (1987)
  
- e) La Procuraduría Social de la Montaña, del Estado de Guerrero (1987).
  
- f) La procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes (1988)
  
- g) La Defensoría de los Derechos de los Vecinos del Estado de Querétaro (1988).
  
- h) La Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal (1988)."<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Madrazo, Jorge. "Derechos Humanos: El Nuevo Enfoque Mexicano". Fondo de Cultura Económica, México 1993. p. 51

Cabe señalar que las Instituciones que hemos mencionado con anterioridad, no realizan las características del Ombudsman Sueco, pero son importantes ya que son la base de la reforma al artículo 102, apartado "B" de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

## 2.3 EL OMBUDSMAN COMO INSTITUCION

El Ombudsman tiene una existencia indispensable en la vida del hombre, como protector de los derechos del individuo, estos mismos establecen un control en la relación que tiene la persona con el Estado, el individuo es consciente de que puede ser auxiliado por el Ombudsman, cuando sean violados sus derechos por el Estado.

La autonomía es una característica esencial del Ombudsman para su funcionamiento, ya que el Ombudsman parte de las pruebas que valora para formular su juicio, conforme a la Ley, equidad y su consecuencia.

Para designar al Ombudsman lo puede realizar el poder Ejecutivo, legislativo o en su caso ambos, para esta designación se deben de respetar algunos aspectos:

- Que el designado sea una persona idónea.
- Que realmente asegure su autonomía funcional, ya que ninguno de los dos poderes que lo designo puede influir en los actos que le competen.
- El nombramiento no tiene que ser consecuencia de ninguna negociación política.

Se hace mención que el Ombudsman debe tener valor civil y conocimientos así mismo esencialmente debe tener autonomía esto es; que no sea un hombre de partido ósea debe ser apolítico y apartidista, para evitar controversias de carácter político, y evitando así las impugnaciones que lo debilitarían, es esencial que cuente con un prestigio personal reconocido. Por ello es importante que en el sistema de designación se cuiden los aspectos legales y extra legales que el designado deba poseer.

Jorge Carpizo hace mención que "El Ombudsman es un órgano del Estado, no del Gobierno. es decir, es 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 ningún órgano de gobierno. Su naturaleza es parecida a la de aquellos tribunales administrativos de última instancia, o sea que sus resoluciones ya no pueden ser recurridas."

Como se ha mencionado con anterioridad el Ombudsman tiene como función principal vigilar que las Leyes se cumplan correcta y eficientemente, esto da lugar a que se le tenga una mayor confianza y que su funcionamiento sea el propicio y eficaz independientemente de los anacronismos existentes en la estructura política, judicial y administrativa,

---

<sup>3</sup>Carpizo, Jorge "Derechos Humanos y Ombudsman", Comisión Nacional de Derechos Humanos, U.N.A.M. México 1993,p.54

por lo cual una de las finalidades del Ombudsman es combatir esa burocracia inaccesible en las mencionadas estructuras, en base a un proceso administrativo bien diseñado accesible y que vaya de acuerdo con la idiosincrasia nacional.

## **2.4 EL OMBUDSMAN EN EL GOBIERNO Y EN LA SOCIEDAD MEXICANA**

El poder político era indispensable para proteger a la sociedad de los ataques del enemigo externo, y a los ciudadanos individuales de las acciones de aquellos reacios a observar la conducta que establece la constitución y las leyes, en particular el respeto a la propiedad privada; Así que la obligación primordial del gobernante en teoría del estado liberal, es de cumplir y de hacer cumplir las Leyes; el estado tiene el deber de respetar las libertades civiles, personales, políticas y económicas pero por desgracia es mas en teoría que en la practica; Por ello el concepto de Derechos Humanos en diversos sistemas legislativos tiene un cúmulo de principios, logros concretos respecto a su formulación y defensa; ya que parten de la base de que el respeto que se le de a los derechos humanos es un parámetro para conocer el grado de civilización y la verdadera calidad de cultura que posea una nación, y sobre todo el reconocimiento de estos derechos que tenga el cuerpo legislativo de un país, es decir, que las autoridades tutelén, respeten y hagan valer los derechos humanos ante todas las entidades de la comunidad nacional ya que de ello depende la armonía y paz entre los ciudadanos.

En México el Ombudsman por iniciativa del ejecutivo y como ya se mencionó siempre es asesorado por la sociedad que cada vez esta más consiente del papel que desempeña en el progreso de su nación.

La sociedad y el gobierno, están íntimamente relacionados con la administración pública, y a lo que se refiere al Ombudsman es un elemento del estado contemporáneo, ya que tutela los derechos de los ciudadanos como se ha hecho mención anteriormente.

## **2.4.1 ENFOQUE POLITICO DEL OMBUDSMAN EN EL SISTEMA MEXICANO**

La creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, tiene dos razones fundamentales, primeramente el reconocimiento gubernamental de que el estado de derecho esta siendo vulnerado, y que el Estado es el responsable de tomar las medidas convenientes para restaurar tales derechos.

En segundo término en México, al igual que en los países en vías de desarrollo la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encarga de ser un tope para la impunidad que se da en diversas autoridades, esto es al Estado le da un poder público limitado.

En nuestro país, es un principio rector el estado de derecho, que pone limites de las conductas del poder y de la sociedad, buscando una convivencia armónica entre el pueblo y el gobierno; por ello cuando existe alguna falla en el estado de derecho, las normas se quebrantan o se dejan de aplicar, esto es, cuando el poder político gubernamental pierde legitimidad, por ello mismo el Dr. Castro nos hace mención que "por ello resulta realmente resaltante la creación en el año de 1990, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que ya abiertamente se estructura

afirmando y reconociendo su inspiración en el Ombudsman escandinavo, o en alguno de sus derivados, y cuyas conclusiones se traducen en recomendaciones, no tanto al poder que lo nombró si no a las autoridades administrativas correspondientes para que estas las atiendan en sus propios ramos, no en forma obligatoria pero si bajo una fuerte carga moral."<sup>9</sup>

La figura del Ombudsman es de carácter jurídico, su estructura, su reglamentación y su funcionamiento, sin embargo el lugar que ocupa dentro de nuestro sistema político no es por razones de derecho, si no que muchas veces rebasa los razonamientos jurídicos invadiendo otras áreas más actuales y que se apegan a nuestra realidad.

En México si la Comisión Nacional de Derechos Humanos que es la figura similar al Ombudsman, no contara con el apoyo incondicional del gobierno no pasaría de ser una institución burocrática, ya que desde su creación durante el gobierno Salinista se decidió darle la fuerza necesaria para poder exigir a las autoridades el total respeto a los derechos humanos de la ciudadanía.

---

<sup>9</sup>Castro, Juventino V. Editado por la P.G.R, México 1991, pag 11.

## **2.4.2 EL OMBUDSMAN Y SU VINCULO EN INSTITUCIONES DEL DERECHO MEXICANO.**

De la figura del Ombudsman se inspira para la creación de instituciones que protegen los derechos de los ciudadanos, aunque cabe destacar que algunas de ellas no actúan propiamente como un Ombudsman, para ello explicaré alguna de las Instituciones que fueron inspiradas en sus bases por el Ombudsman.

Como es la Procuraduría Social , que opera en la capital, la cual fue creada por Acuerdo del Jefe del Departamento del Distrito Federal, cuyo acuerdo se publicó en el Diario Oficial del 25 de enero de 1989, en esta Procuraduría su función es canalizar a los ciudadanos con las autoridades administrativas respecto de los tramites de usuarios o beneficiarios de servicios públicos, es decir se establece como una vía gratuita para informar, orientar y captar las quejas ciudadanas sin formalidad alguna procedimental; la idea básica del estatuto es configurar una instancia accesible a los ciudadanos para supervisar el apego de los actos de autoridad y la prestación de los servicios públicos, eficiencia, honestidad y oportunidad; Lo que diferencia a esta Procuraduría con el Ombudsman es su falta de autonomía ya que tiene adscripción directa a la Jefatura del Departamento del Distrito Federal, por que dicho nexo propicia la posibilidad de que exista un intento de influir o dar instrucciones, en las

recomendaciones o sugerencias que emita la Procuraduría Social y así mismo cabe destacar que el ejemplo de su falta total de autonomía es que al procurador lo nombra el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Por otro lado las similitudes con el Ombudsman es que tiene la facultad de turnar a la Contraloría General del propio Departamento las quejas o denuncias que impliquen o supongan la responsabilidad de los servidores públicos, otro aspecto importante que le da a la Procuraduría Social un rasgo similar con el Ombudsman, es que la mencionada procuraduría puede realizar o solicitar las investigaciones necesarias para cumplir su objetivo primordial, que es la de emitir recomendaciones que procuren la conciliación entre los funcionarios y particulares formulando sugerencias y recomendaciones a los organismos correspondientes, tanto en atención a quejas e inconformidades, así como tener el propósito de simplificar procedimientos. Todo ello con el fin de lograr la mayor eficiencia de los servidores públicos del Departamento del Distrito Federal.

Otra Institución que tiene característica de Ombudsman es la Procuraduría Federal del Consumidor que actúa en coadyuvancia con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en la aplicación y vigilancia del cumplimiento de la Ley Federal de Protección al Consumidor, la mencionada ley contiene normas de orden público e interés social, las cuales son irrenunciables para el consumidor.

La Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo desconcentrado del Servicio Social , con personalidad jurídica y patrimonio propio, con funciones de autoridad administrativa encargada de promover y proteger los derechos e intereses de los consumidores.

Estas funciones son como autoridad administrativa es la causa que nos desvirtúa de los lineamientos del Ombudsman, " en vía de ejemplificación hemos de recordar que el Ombudsman Gubernamental de los Consumidores en Suecia actúa en el campo conciliatorio y somete ciertas quejas al conocimiento y decisión del Tribunal del Mercado, sin actuar como autoridad administrativa emisora de resoluciones. En el caso de la Procuraduría Federal del Consumidor, cuya intervención en conflictos deriva competencia a los tribunales federales, si bien asesora, representa y concilia con posibilidad de arbitraje los problemas de los consumidores con los proveedores, fundamentalmente es un emisor de decisiones que van desde laudos a resoluciones sobre multas, clausuras y arrestos administrativos, sin dejar de lado la actividad de vigilancia administrativa de los giros."<sup>10</sup>

Las similitudes que encontramos entre la Procuraduría Federal del Consumidor y el Ombudsman, es que la Procuraduría tiene una finalidad conciliatoria entre las partes que entran en controversia, la facultad de

---

<sup>10</sup> Gonzalo M. Armenta Calderón. " El Ombudsman y la Protección de los Derechos Humanos ", Porrua, México 1992, p. 89.

denunciar delitos ante el ministerio público y las recomendaciones que puede formular a diversas autoridades, en este aspecto la referida institución se desenvuelve como un protector público; Cabe destacar que dicha institución tiene bases del Ombudsman, pero se pierden por las complejas atribuciones administrativas y por las facultades que posee son de orden imperativo, y por otra parte dicho organismo no se le da autonomía como institución; por ello no esta alejado de instrucciones que se le puedan dar para resolver los asuntos de su competencia.

La Procuraduría Federal del Consumidor como ya se menciona no es estrictamente en el sentido de la palabra un Ombudsman ya que la Procuraduría admite los recursos normales de actuación a diferencia de que las decisiones de un Ombudsman son irrecurribles.

## **CAPITULO TERCERO**

### **REGULACION JURIDICA DEL OMBUDSMAN EN MEXICO**

## **CAPITULO TERCERO**

### **3.1 NATURALEZA JURIDICA DEL OMBUDSMAN**

En nuestro país para ubicar la figura del Ombudsman en nuestra Carta Magna se analizaron varios artículos para poder encuadrar la institución del Ombudsman en los cuales podemos mencionar al párrafo adicional al artículo 14 o al 16 ; o que se estableciera dentro de los artículos que regulan las garantías individuales. Dichas proposiciones no prosperaron ya que los legisladores juzgaron que no era conveniente que en el título en el cual se proclaman las garantías individuales se establecieran los procedimientos de defensa de dichas garantías.

A su vez se penso adicionar al artículo 73 una nueva fracción en la cual se le otorgaría al Congreso de la Unión la facultad de legislar al respecto, esto no fue aceptado ya que era indispensable establecer ciertas bases de la institución del Ombudsman con carácter Constitucional.

A pesar de que no fue fácil encontrar la ubicación Constitucional del Ombudsman sobre todo por que nuestra Constitución fue redactada en el año de 1917 y no contemplaba a ciencia cierta, el surgimiento de nuevas

figuras como es el caso de la mencionada institución. Por ello se trato de ubicar Constitucionalmente en el artículo que se acercará mas a los preceptos del Ombudsman, por esto el artículo que se acerco más a dichos preceptos fue el artículo 102 por su espíritu eminentemente social como protector de derechos humanos.

El haber creado la Comisión Nacional de Derechos Humanos, tuvo como resultado la creación de un Organismo eficaz toda vez, que se evito el proceso burocrático y lento que se lleva acabo para el surgimiento de cualquier Organismo e Institución siendo esto un gran avance en virtud de que no existía tanta información y experiencia en materia del Ombudsman.

La Comisión Nacional, siempre estuvo consciente de la poca fuerza que tiene en su régimen jurídico, hasta que la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos reconoce la existencia de dicha Institución, la cual conquisto la confianza de la sociedad con pruebas evidentes de su autonomía e independencia reales mediante testimonios de su utilidad y su armonía dentro del orden jurídico mexicano; El Presidente de la República envió al poder revisor de la Constitución la iniciativa para constitucionalizar la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de la cual se pública en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Enero de 1992; el agregado que se le realizó al artículo 102 , apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El sistema de protección a los Derechos Humanos establecido por el artículo 102, apartado B; Complementa con una nueva y distinta garantía de la justicia constitucional mexicana, especialmente la jurisdicción Constitucional de la libertad, y se desarrolla un esquema federalista de protección a los derechos humanos por la vía del Ombudsman.

El texto del apartado B del artículo 102 Constitucional a la letra dice:

"B). El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del poder judicial de la federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

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

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

Como ya se ha hecho referencia analizando el artículo 102 Constitucional apartado "B" establece un sistema no jurisdiccional de protección a los Derechos Humanos bajo la modalidad del Ombudsman.

En cada una de las entidades federativas deberá existir un organismo protector de los derechos humanos que conocerá de violaciones a las garantías individuales de los ciudadanos mexicanos cometidas por servidores públicos, mismas que se deberán conocer de manera unistancial.

Cuando existan inconformidades relativas a las recomendaciones de los organismos estatales de protección a los derechos humanos. La Comisión Nacional de Derechos Humanos será el órgano de revisión, por lo tanto esta en un primer momento se encargará de emitir las recomendaciones que estime pertinentes a las violaciones que hayan cometido alguna autoridad o servidores públicos de las dependencias gubernamentales; Y como segunda instancia será la revisora de las inconformidades presentadas a nivel estatal o municipal esto será conforme a lo establecido en la Ley Orgánica. Las recomendaciones que formula la Comisión Nacional de Derechos Humanos no son obligatorias para la autoridad, son autónomas y públicas.

### **3.2 EL OMBUDSMAN JUDICIAL**

Sistemáticamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha rehusado utilizar esta atribución constitucional, probablemente por comprender las altas consecuencias jurídicas y sociales de la misma por lo cual no es atrevido afirmar que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de nuestro país, ven con repugnancia una tarea que no emprenden porque la facultad es discrecional y no obligatoria.

La primera vez que produjo resultados positivos esta institución fue a principios de Enero de 1946, a solicitud del Partido Acción Nacional, cuando en la ciudad de León, Guanajuato intervino la fuerza pública produciendo muertos y heridos, que alarmaron a la sociedad.

La Suprema Corte designo a los Ministros Roque Estrada y Carlos L. Angeles, para que investigaran y realizaran un informe de los hechos que se habían presentado en la ciudad de León, Guanajuato, en enero de 1946; Resolviendo que existían datos bastantes claros para dictaminar que en el caso hubo violación de garantías individuales y del voto público como sucedieron los hechos en ese año y siendo que los comisionados especiales con sus recomendaciones obligaron a tomar determinaciones políticas y jurídicas trascendentes para sancionar a todos los responsables de los hechos de la conocida matanza de León .

Por lo cual la Suprema Corte de Justicia fue la única vez que nombro comisionados especiales para llevar a cabo las tareas que aún indica el párrafo segundo y tercero del artículo 97 Constitucional, pero queda constancia de que al menos en una ocasión particular existió en nuestro país un Ombudsman Judicial que fue de grandes beneficios para la justicia en México.

El Ombudsman Judicial tiene la facultad de revisar los actos administrativos del poder judicial, y de ninguna manera podrá revisar los que sean de carácter jurisdiccional, ya que el ombudsman no puede sustituir al juez; es decir que el Ombudsman no puede involucrarse en un problema jurídico de fondo que está conociendo el juez, tampoco podrá revisar una sentencia ya que si lo hiciera podría interpretarse que estuviera tratando de substituir al juez.

La recomendación que emite el Ombudsman no tiene obligatoriedad y solamente se refiere a los aspectos administrativos y respecto a la conducta de los jueces, emite reprimendas o críticas, estas recomendaciones pueden ser un estímulo para la rectitud judicial.

Fix Zamudio realiza una reflexión en relación a la similitud de la función del Ombudsman y de los poderes de investigación de la Suprema

Corte de Justicia de lo cual nos dice "ya que nuestro mas alto tribunal formula un dictamen no obligatorio como resultado de dicha averiguación, que debe entregar a las autoridades que solicitaron la pesquisa, o bien si la hace de oficio, comunica los resultados a la autoridad que puede tomar la determinación respectiva."<sup>11</sup>

De lo anteriormente enunciado, podemos concluir que la Suprema Corte de Justicia mexicana no esta organizada como un órgano de fiscalización administrativa de carácter permanente, ya que sus atribuciones son de naturaleza judicial y en excepcionales ocasiones realiza una actividad de averiguación aunque no en beneficio de las personas afectadas en sus derechos e intereses legítimos, mas bien para colaborar con los otros órganos del poder.

El Ombudsman Judicial pretende ser una Institución de carácter genérico, protectora de los particulares frente a las autoridades administrativas, con interés de vigilar la conducta de los integrantes del Poder Judicial.

---

<sup>11</sup>-Zamudio,Fix. "El Ombudsman judicial", Edit. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 1993. p.190.

### **3.2.1 ATRIBUCIONES DEL OMBUDSMAN JUDICIAL**

Las relaciones del Ombudsman y el Poder Judicial han hecho que se creen algunas facultades para controlar la conducta de los jueces y tribunales; en donde mencionaremos dos atribuciones esenciales:

I) Como primer atribución del Ombudsman, realiza una labor de vigilancia de la conducta de los jueces o magistrados ya sea de oficio, por medio de denuncias o reclamaciones cuando los particulares afirman que sus derechos han sido violados por los actos y resoluciones de carácter administrativo de los miembros del Poder Judicial; El Ombudsman como organismo protector trata de que exista una conciliación, en caso de que no se llegue a ningún acuerdo conciliatorio entre las partes, realizara una investigación que puede culminar en una recomendación no obligatoria para restablecer los derechos que hayan sido afectados.

En las Legislaciones que admiten la relaciones de los Derechos Humanos con el Poder Judicial, se prohíbe expresamente al Ombudsman Judicial la posibilidad de reformar, modificar o anular resoluciones de carácter jurisdiccional.

Estas facultades de fiscalización judicial del Ombudsman no solo tienen el propósito de proteger los derechos de los litigantes, sino que es una colaboración con las autoridades judiciales a fin de que dichas autoridades puedan efectuar con mayor eficacia y rectitud sus funciones de carácter administrativo, y que de manera indirecta influyen en las actividades jurisdiccionales.

II) Como otra atribución del Ombudsman Judicial, es la relativa a la legitimación procesal, cabe hacer mención, que a dicho organismo se le da la facultad para interponer alguna o varias instancias judiciales, para lograr una protección en los derechos de los particulares.

Por lo que respecta a estas dos atribuciones podemos decir que, en aquellos ordenamientos en los cuales se admite la intervención del Ombudsman ante las autoridades judiciales, en las que pueden ser, por una parte la fiscalización de la conducta de las propias autoridades, y por otra, en su legitimación procesal para promover instancias jurisdiccionales ante los tribunales, esto con el objeto de que no se violen los derechos.

El trabajo de supervisión que practica el Ombudsman en relación a los tribunales y jueces, Donald C. Rowat comenta que en Suecia y Finlandia tiene muchas ventajas y menciona algunas de las mas importantes:

"1.- La supervisión la hace alguien de fuera, así que no puede haber ninguna acusación de que los jueces " se protegen entre ellos". Al

mismo tiempo, los Ombudsman son también jueces casi siempre, así que la judicatura no los puede acusar de no ser expertos en el procedimiento judicial.

- 2.- Los Ombudsman no pueden coartar la independencia que tienen la judicatura para tomar decisiones, porque los Ombudsman no tienen poder para echar abajo o alterar la decisión de un tribunal. Esto es algo que a menudo olvidan los que se oponen a la supervisión del Ombudsman.
- 3.- Los Ombudsman únicamente se ocupan de cuestiones de procedimiento, y no están facultados para revisar el contenido de las decisiones judiciales.
- 4.- Respecto del comportamiento de los jueces, los Ombudsman sólo amonestan o hacen críticas. Aunque pueden encausar a cualquiera por mala conducta grave, es muy raro que esto suceda. Pero el hecho de que lo pueden hacer influyen en gran medida en la rectitud del sistema judicial."<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup>Rowat, Donald C. "El Ombudsman judicial, La supervisión del Ombudsman en las cortes", Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 1993. p71.

### **3.2.2 LIMITES DEL OMBUDSMAN JUDICIAL**

Esencialmente el Ombudsman es una Institución de buena fe la cual ha sido aceptada por la sociedad como un organismo que da pronta solución a asuntos administrativos. Particularmente el ombudsman judicial basa su poder en la opinión pública ya que al hacer notar la actividad deficiente de los servidores públicos y que son denunciados públicamente, reciben un castigo al ser confrontados con la sociedad, como ya se hizo mención anteriormente de su rapidez para emitir recomendaciones, es en base de que puede actuar sin tener que llenar ningún tipo de formalidad y cuando termina de estudiar el problema emitirá su recomendación en breve tiempo.

Otro de los limites que ha encontrado la institución del Ombudsman judicial es que en varios países lo han mantenido fuera de la esfera del poder judicial, como son Finlandia, Nueva Zelanda, Dinamarca, Australia y en un caso especial es Suecia ya que en su legislación teóricamente le permite injerencia en las decisiones judiciales opinando e interviniendo en asuntos de tramite, con unas limitadas atribuciones dentro del poder judicial.

Por otro lado es relevante hacer mención que la institución del Ombudsman judicial no puede introducirse en el sistema judicial anglosajón ya que en este las decisiones judiciales son emitidas por ciudadanos constituidos en jurados que emiten las mencionadas resoluciones de acuerdo a sus estatutos que rigen su sociedad.

En México la figura del juzgador presenta las mismas características que tiene que poseer el ombudsman a lo que se refiere a su solvencia moral, prestigio profesional y experto en derecho, como ya es conocida la función del juzgador es la de ser el director del proceso y en esta actividad es insustituible asimismo se sabe que existen los medios para revisar sus apreciaciones; por lo tanto podemos encuadrar que el Ombudsman en nuestro sistema adoptaría el status de revisor de esas decisiones , lo que consecuentemente duplicaría funciones con las autoridades designadas para dicho efecto; También el Ombudsman en nuestro sistema se le plantearía su intervención en lo que se refiere en las violaciones formales, en el caso de retardo de resoluciones y en la justicia tardía, pero sin olvidar que en los procesos judiciales con excepción del penal las partes son las que influyen con los recursos que presenten para la realización del proceso y el tiempo que se toma para la finalización de dicho procedimiento.

Podemos referirnos a otro limite que encuentra el ombudsman judicial en nuestro sistema en el cual presenta características similares al juicio de amparo o sea que ambos tienen agilidad en su intervención y que el

procedimiento es sencillo y sumario , la colaboración de la autoridad es obligatoria y en caso de una desobediencia a un mandato puede dar lugar a una consignación, pero es necesario hacer notar que el juicio de amparo supera en sus alcances al ombudsman judicial ya que cuando se concede el mencionado amparo se suspende el procedimiento en tanto se analiza el acto reclamado.

En relación a lo mencionado anteriormente el Lic. Manuel Herrera Heredia nos dice que:

" Deberíamos integrar al amparo la figura del Ombudsman cuya fuerza radica en la publicidad de los actos incorrectos de la autoridad, publicando anualmente la actuación de los juzgadores.

El día que se impongan sanciones ejemplares a los juzgadores de actuación incorrecta, el amparo llegará a su máxima expresión como instrumento jurídico."<sup>13</sup>

Podemos decir entonces que el Ombudsman no interfiere en los procesos judiciales pendientes en un tribunal, ni en aquellos casos que siguen abiertos los conductos regulares de apelación; el Ombudsman aconseja al demandante a recurrir a una instancia superior con la asesoría legal de un abogado o asesor judicial municipal. La intervención del

---

<sup>13</sup>Heredia, Carlos M. "Los Abogados Mexicanos y el Ombudsman", Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 1992. p. 46.

Ombudaman es solo una asistencia suplementaria, porque es rara la ocasión en que el Ombudsman haya tomado posición sobre las cuestiones substanciales de una decisión judicial, mediante la presentación de pruebas en la Corte; es decir que únicamente en aquellos casos donde la aplicación de la ley ha incurrido en error manifiesto, o cuando las reglas de procedimiento obligatorias hayan sido violadas irrefutablemente.

El rendir cuentas es parte integrante del concepto de independencia judicial y La judicatura lo hace desde tres apartados distintos:

- "1. El *legal*, dado que las determinaciones judiciales son revisables por instancias superiores.
2. El *público*, constituido por el control legalmente permitido a las llamadas ramas políticas y a los grupos organizados que integran el poder social.
3. El *informal*, puesto que los abogados y todas las personas afectadas por la actuación judicial realizan siempre comentarios en el ambito privado, las cuales constituyen, de algún modo, otro mecanismo de control."<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup>Castro, Adolfo R. de "El Ombudsman judicial, El Ombudsman ante el mito de la Independencia Judicial.". Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 1993. p. 227.

Por otra parte el profesos Rowat hace mención de otras causas por las cuales se justifica la existencia del Ombudman Judicial.

- "1. El crecimiento y complejidad de la rama judicial.
2. Las pobres calificaciones personales y académicas de algunos jueces.
3. La arrogancia de muchos jueces.
4. La destitución de jueces es un mecanismo muy poco utilizado.
5. Los órganos establecidos por la propia judicatura resultan ineficaces para atender los agravios menores padecidos por los testigos, litigantes o sus abogados.

Al Ombudsman Judicial no hay que encasillarlo desde un punto de vista de supervisión o la autoridad a la cual se puede recurrir para denunciar un daño y exigir el desagravio. Ya que se puede hacer mención que el Ombudsman sólo puede funcionar adecuadamente cuando la administración de justicia es eficiente y no funciona y mucho menos tiene lugar en un caos administrativo, por ello se dice que el Ombudsman judicial es un mecanismo de perfeccionamiento y un reconocimiento a la excelencia de la judicatura, la cual resulta beneficiada por los pronunciamientos del Ombudsman.

La creación legislativa del Ombudsman Judicial no significa, desconfianza o menosprecio hacia quienes actualmente se desempeñan como jueces, ya que dicha figura no interfiere dentro de las actuaciones que se llevan a cabo dentro del Poder Judicial.

### 3.3 EL OMBUDSMAN UNIVERSITARIO

En nuestro país la detección, y las gestiones han tomado manifiestamente el camino de la defensa de los Derechos Humanos, y respetando ahora sí la calidad de meras recomendaciones de medidas referentes a irregularidades o incumplimientos de las disposiciones legales, como cooperación o auxilio de autoridades y funciones públicas que evidentemente ni invaden ni contradicen.

Armenta Calderon hace mención del Ombudsman Universitario comentado que "La Universidad Nacional Autónoma de México, por Estatuto aprobado por el Consejo Universitario el 29 de mayo de 1985, creó como un organismo democrático y custodio de la legalidad la Defensoría de los Derechos Universitarios, a efecto de que conozca de las irregularidades y actos que afecten a los individuos de su comunidad provenientes de autoridades o dependencias de la casa de estudios. Es una Institución garante del orden jurídico universitario, que sin substituir instancias, propone medidas correctivas para preservar y dar efectividad a los derechos."<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup>Gonzalo M. Armenta Calderón. "El Ombudsman y la Protección de los Derechos Humanos", Porrúa, México 1992, p.91.

La defensoría tiene un carácter independiente, recibe reclamaciones individuales de estudiantes o de miembros del personal académico de la Universidad; el Ombudsman Universitario opera con un defensor y dos adjuntos, puede conocer de denuncias formuladas a través de los medios de la comunicación, específica que se puede acudir en reclamación por actos que infrinjan los derechos universitarios individuales, cuando sean injustos, inadecuados, erróneos, o cuando las solicitudes no hayan tenido respuesta en un plazo prudente, es decir La defensoría tiene facultades para investigar las reclamaciones y producir una recomendación dirigida a la autoridad o funcionario a que se le imputa la conducta; anualmente el órgano rinde un informe de su actuación al Rector y al Consejo Universitario de carácter impersonal, sin mención de nombres de reclamantes y autoridades.

## **CAPITULO CUARTO**

### **EL OMBUDSMAN Y SUS ASPECTOS DE ENLACE CON LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

## **CAPITULO CUARTO**

### **COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

#### **4.1 CONCEPTO.**

La Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene antecedentes en México y el extranjero, el antecedente nacional más remoto se encuentra en la ley de la Procuraduría de los Pobres en 1846, a iniciativa de Ponciano Arriaga y como antecedente extranjero, como ya hemos hecho mención en los capítulos anteriores, es la Constitución Sueca de 1809, que concedió facultades al parlamento para nombrar un Ombudsman que protegiera los derechos generales e individuales del pueblo.

Han proliferado las instituciones que tienden a proteger los derechos de los individuos en nuestro país, y así surgen numerosos organismos protectores, los cuales llevaron a los legisladores a preveer la creación de un organismo nacional que tuviera encomiendas de promover la protección y defensa de las garantías individuales.

A este Organismo se le denominó Comisión Nacional de Derechos Humanos, el cual nace a raíz del decreto del 6 de junio de 1990, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación; posteriormente el 28 de enero de 1992, esta Institución se integra a la Constitución de los

Estados Unidos Mexicanos en el Apartado B del Artículo 102 y así la Comisión adquiere rango constitucional, estableciendo que serán instituidas comisiones estatales, además de la Comisión Nacional, de tal manera, gracias a esta Reforma la Comisión Nacional de Derechos Humanos cambia su naturaleza, pasando a ser descentralizado con personalidad jurídica y patrimonios propios.

## **4.2 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL**

El 6 de junio de 1990 el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Licenciado Carlos Salinas de Gortari, creó mediante decreto presidencial la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, dicho ordenamiento fue emitido con apoyo en la facultad reglamentaria que le otorga la fracción I del artículo 89 Constitucional y con fundamento en los numerales 17 y 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En el cual su considerando único establece que el estado democrático debe garantizar la seguridad de su población esto es, salvaguardando el pleno ejercicio de las garantías individuales y la vigencia del principio de legalidad en la ejecución de atribución de los órganos de gobierno.

Los aspectos de mayor relevancia respecto a la Comisión Nacional de Derechos Humanos como una nueva Institución podemos mencionar que fueron:

El titular del Poder Ejecutivo Federal recogió e hizo suya una sentida demanda popular para mejorar la defensa y la protección de los Derechos Humanos; El mismo decidió dar pasos hacia adelante en este aspecto. Al principio de su sexenio se había estructurado una nueva Dirección General en la Secretaría de Gobernación, precisamente la de

Derechos Humanos. Con el mencionado Decreto se mostraba la clara voluntad política de reforzar y avanzar en ese camino, sustituyendo a esa Dirección General por un organismo con más y mayores atribuciones; Se creó a la Comisión Nacional como una especie de Ombudsman, pero además se le dotó de funciones que generalmente no tienen estos organismos, como la difusión, la divulgación, la capacitación y el fortalecimiento de la cultura de los Derechos Humanos; Se vinculó al nuevo organismo estrechamente con la sociedad al constituirse un Consejo integrado por diez personalidades respetadas en México por su independencia de criterio, honestidad y trayectoria profesional; Se dejó a la Institución dentro del organigrama de la Secretaría de Gobernación, porque a esa Secretaría le atribuía competencia la Ley Federal de la Administración Pública sobre la cuestión de los Derechos Humanos; Se dejaba claro que las Recomendaciones sólo tendrían sustento en las evidencias del expediente, sin que ninguna autoridad pudiera tratar de influir sobre ellas.

Una vez instituida la Comisión Nacional se creó la gran controversia por que se cuestionaron cual iba a ser su marco jurídico, dicho cuestionamiento se debió a que se desconocía la facultad presidencial para crear dicha comisión y los aspectos mas esenciales que conforman a un Ombudsman, así como las materias que no estaban dentro de la competencia legal, por esta misma razón algunos juristas se preguntaban porque esta Comisión no surgía por fundamentos constitucionales o por lo menos que surgiera por una ley emanada del Congreso de la Unión.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, en un principio se pensaba presentar como un proyecto de ley al Congreso de la Unión, pero se llevaría aproximadamente tres años y otros dos o mas, para lograr encuadrarlo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, especialmente por que algunos aspectos del Ombudsman son de carácter técnicos; Por tal motivo existía gran desconfianza en algunos medios jurídicos y políticos en relación a esta institución.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos una de sus principales metas fue la de propagar el concepto del Ombudsman y las características principales de la Comisión todo ello se logró a través de los medios de comunicación, publicaciones y organizaciones de colegios y simposios, pero especialmente se ha logrado el reconocimiento de los juristas y de la ciudadanía, a través de los resultados; Al ver la sociedad mexicana que dicha Institución era realmente útil y que cumplía con sus objetivos por el cual fue creada.

El Consejo de la Comisión Nacional al darse cuenta que tenia un gran apoyo por parte de la sociedad, dio instrucciones a su Presidente para que se preparará un proyecto de Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, documento que el propio Consejo conoció, lo discutió y lo aprobó, presentándose al Presidente de la República que públicamente lo aceptó y se propuso que se incluyera la institución del Ombudsman a nivel constitucional.

El Presidente de la República envió el proyecto de reforma para constitucionalizarlo, dicho proyecto fue aprobado por unanimidad en el Senado y en la Cámara de Diputados; quedando claro que la idea del Ombudsman en México había sido todo un éxito y que la Comisión Nacional de Derechos Humanos tenía un gran respaldo social, también las legislaturas locales apoyaron el proyecto, convirtiéndose en parte de la Constitución y publicándose el Decreto en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos como hemos visto logró su base constitucional un año y medio después de su creación, se puede decir que esto fue favorable porque si se hubiera propuesto en el momento en que se creó dicha Institución, no hubiera sido comprendida, por desconocimiento de las características de la figura del Ombudsman, pudiéndose crear controversia, confusión y el proyecto hubiera quedado congelado en el Congreso en espera de una mejor oportunidad.

Al constitucionalizarse dicha Institución se está logrando una permanencia, para la figura del Ombudsman; aunque no va a ser esta un remedio para evitar las arbitrariedades y abusos de derechos, pero si es un valioso auxiliar para alcanzar una mejor justicia y un buen instrumento de lucha contra la impunidad.

Para ubicar la Institución del Ombudsman "hubo varias propuestas en diversos artículos constitucionales, como unas de las principales propuestas fue de anexar un párrafo adicional al artículo 14 ó al 16, también se pensó agregar en el artículo 23 el 22, entonces quedaría disponible ese espacio; y en el artículo 24 agregar un 24 bis, ya que en ese artículo se concluye la numeración de las garantías individuales, posteriormente se pensó en un 29 bis en virtud de ser el último artículo de ese título constitucional."<sup>16</sup>

Dichas proposiciones no tuvieron éxito, ya que una de las principales garantías individuales se incorpora a las bases de uno de los procedimientos de su defensa, además las garantías procesales que integran el contenido de la jurisdicción constitucional mexicana no se encuentran entremezclados con la declaración sustantiva. Sobre los artículos bis, en México no es técnicamente adecuado en una ley Fundamental.

Como hemos visto era difícil encontrar ubicación perfecta para la Institución del Ombudsman en nuestra Carta Magna, ya que fue redactada en 1917, hasta que se observó que el artículo más adecuado era 102 con un apartado "B". Por tal motivo Carpizo nos comenta que, "El actual artículo 102 contempla la organización y atribuciones del Ministerio Público de la Federación, en su carácter de los intereses de la sociedad, en su conjunto,

---

<sup>16</sup>Carpizo, Jorge, "Derechos Humanos y Ombudsman", Comisión Nacional de Derechos y Universidad Nacional Autónoma de México, México 1993. p. 118

por lo que la adición que proponemos inmediatamente después de aquella institución, para aludir a los organismos protectores de los Derechos Humanos."<sup>17</sup>

Podemos mencionar que actualmente se encuentra integrada la Comisión Nacional de Derechos Humanos, "por un Presidente, una Secretaria Ejecutiva, un Consejo y tres visitadores generales. Los dos primeros visitadores tendrán a su cargo los programas especiales, que de acuerdo con el plan anual de labores, les asigne el Presidente de la Comisión, el tercer visitador supervisará los derechos humanos en los centros de reclusión del país, sin necesidad de que medie queja alguna. Asimismo, formulará los estudios y las propuestas tendientes al mejoramiento del sistema penitenciario nacional."<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup>Carpizo, Jorge, "Derechos Humanos y Ombudsman", Comisión Nacional de Derechos y Universidad Nacional Autónoma de México, México 1993. p. 120.

<sup>18</sup>Bolitin, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México; número 80, segunda quincena de febrero de 1995. p 2

### **4.3 REGLAMENTO INTERNO.**

La Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene un reglamento interno el cual es un instrumento jurídico que reglamenta el acuerdo presidencial por el cual se creó dicha Institución; publicado en el Diario Oficial de la Federación el primero de agosto de 1993, en donde se plasma los fines y atribuciones de la Comisión Nacional, los órganos de la misma con sus estructuras y competencias, así como el procedimiento para la presentación de la queja, el período de investigación y la redacción de la recomendación.

Cabe hacer mención que el reglamento interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue discutida y aprobada por un órgano donde mayoritariamente sus integrantes no son funcionarios públicos ni legisladores, este dato es importante por su particularidad de su naturaleza jurídica de toda la Comisión Nacional, otra característica importante de dicho reglamento, es que fue aprobada por la sociedad civil, y al cual se le dio una jerarquía general, abstracta e impersonal ya que el Presidente Carlos Salinas de Gortari mando su publicación en el Diario Oficial de la Federación, siendo este un caso excepcional y que impregna la naturaleza de la Comisión Nacional como se manifiesta en el artículo **primero** del reglamento que nos dice:

"El presente ordenamiento reglamenta la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y regula su estructura, facultades y funcionamiento como organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objeto esencial es la protección, la observancia, la promoción, el estudio y la divulgación de los derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano y en los instrumentos jurídicos internacionales que México ha ratificado.

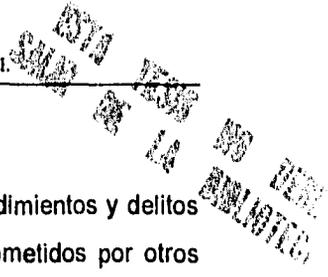
La Comisión Nacional de Derechos Humanos es también un órgano de la sociedad y defensor de ésta."<sup>19</sup>

En el artículo tercero del Reglamento en comento se señala la competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, dentro de la cual es importante destacar sus puntos principales:

- 1.- Violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo y que sean cometidos por una autoridad o servidor público.

---

<sup>19</sup>Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 1992.



2.- Violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo, cometidos por otros agentes sociales, cuya impunidad provenga de la anuencia o la tolerancia de una autoridad o servidor público.

En los casos a que se refieren el inciso 1 y 2 anteriores, podemos agregar la negligencia imputable a alguna autoridad o servidor público, es decir, que existe violación de Derechos Humanos sólo cuando en esa relación interviene una autoridad o un servidor público.

El artículo cuarto del Reglamento precisa la competencia de la Comisión nacional en tres casos importantes, respecto a aspectos jurisdiccionales de fondo, conflictos laborales y aspectos electorales.

La Comisión Nacional no es competente para intervenir respecto a sentencias definitivas y aspectos jurisdiccionales de fondo, ya que debe de existir una última instancia de decisión la cual revisa los fallos de la instancia de jerarquía inferior; normalmente la última instancia corresponde al Poder Judicial y en ocasiones cuando corresponde a juicios de responsabilidad política pueden ser del Poder Legislativo, es decir, ningún caso o proceso puede quedar pendiente y cuando éste alcanza la sentencia adquiere valor de cosa juzgada, de verdad legal, lo que contribuye a reforzar la seguridad jurídica.

No es conveniente que se trate de sufrir o de interferir en la labor judicial, la cual se desarrolla por etapas señaladas por la ley, y es el Juez quien conoce el expediente base de la sentencia; el poder judicial no puede ser vulnerada, ya que es una de las mejores garantías para la defensa de la libertad, la dignidad y la seguridad jurídica de los individuos en general para el fortalecimiento de la democracia.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos si puede intervenir tratándose de vicios en los procedimientos, incluyendo los judiciales por el hecho de que no se haya examinado un aspecto jurisdiccional a fondo, pudiendo estar violando Derechos Humanos de acuerdo a nuestra Carta Magna, pudiendo ser alguno de éstos casos, si en un proceso penal el término constitucional máximo para dictar la sentencia ha sido rebasado, la Comisión Nacional tiene la facultad para dirigirse al Juez y recomendarle que acelere dicho proceso de acuerdo a los mandatos legales.

#### **4.4 PROCEDIMIENTO PARA LAS QUEJAS POR VIOLACIONES DE ALGUNAS AUTORIDADES O SERVIDORES PUBLICOS.**

La Comisión Nacional de Derechos Humanos puede iniciar el procedimiento, para conocer si existe o no violación de Derechos Humanos, de la siguiente manera, por oficio o una queja presentada ante dicha Institución.

Las quejas pueden ser presentadas por todas las personas que tengan conocimiento de alguna violación de Derechos Humanos. Muchas de estas quejas se conocen a través de los órganos no gubernamentales prodefensa de los derechos humanos, dichas quejas se deberán presentar por escrito y de ninguna manera podrán ser anónimas; si el quejoso no sabe escribir la Comisión Nacional de Derechos Humanos le auxilia y de igual manera si se necesita traductor.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos examina las quejas para saber si es procedente o no dicha queja, en determinado caso que no fuera competente se le hará saber por escrito al quejoso y la causa por la cual es incompetente la institución, de igual manera se le informará a cuál órgano debe acudir; La Comisión se declara incompetente en los casos que no intervenga ninguna autoridad como en asuntos de arrendamiento, de compra venta y sentencias definitivas.

Cuando la queja es competente para la Comisión Nacional de Derechos Humanos se abre un expediente y se solicita a la autoridad señalada como responsable el envío de un informe sobre los hechos en un término de quince días naturales, posteriormente se abre un término probatorio para el desahogo de pruebas por las partes y la Comisión Nacional puede realizar las investigaciones que juzguen necesarias para la integración del expediente.

Las autoridades del país están obligadas a proporcionar la información y documentación que solicite la Comisión Nacional de una manera veraz y oportunamente, incluyendo las inspecciones y visitas que sean necesarias.

En el artículo 29 del Reglamento Interno de dicha Institución señala que todas las gestiones realizadas ante la Comisión serán gratuitas y que la tramitación de las quejas evitará todo burocratismo y formalismo.

El término para presentar una queja es de un año contando a partir de la fecha en que se tuvo conocimiento de la violación del derecho humano, una vez terminando el procedimiento, caracterizado por su falta de formalismo que se debe desahogar, se examina el expediente y de acuerdo

con las constancias y pruebas , se podrá declarar la no responsabilidad de la autoridad o la emisión de una recomendación a dicha autoridad que haya cometido la violación de algún derecho humano; todas las recomendaciones que emite dicha Institución se publican en la gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y en ella se dará cuenta en el informe trimestral.

El Presidente de la Comisión esta obligado a rendir semestralmente al Presidente de la República un informe en el cual se precisen el número y el tipo de quejas presentadas, así como las recomendaciones expedidas, cuántas fueron aceptadas y cuáles no y qué autoridades las rechazaron, dicho informe de acuerdo con el artículo 33, se hará público de inmediato.

## **CAPITULO QUINTO**

### **LOS JURISTAS Y LOS DERECHOS HUMANOS**

## **CAPITULO QUINTO**

### **5.1 EL PAPEL DEL ABOGADO ANTE LOS DERECHOS HUMANOS**

En México hemos sido formados en la tradición constitucional de las Garantías Individuales y de las Garantías Sociales, encontramos que el Juicio de Amparo es uno de los elementos positivos de la democracia que tiene nuestro país en defensa de los Derechos Humanos los cuales forman parte de nuestra cultura jurídica. De tal manera que la defensa de los Derechos Humanos es un fenómeno moderno ya que a él se refieren desde la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de la Revolución Francesa en 1789 así mismo las últimas declaraciones de las Naciones Unidas de 1966 que México ratificó en 1981, también encontramos que en diversas Constituciones de casi todos los países del mundo postulan los derechos humanos y el Ombudsman o conocido como el defensor de los derechos del pueblo, es un fenómeno que data apenas del siglo XVIII, y que actualmente se ha extendido por el mundo, tomando más fuerza después de la Segunda Guerra Mundial.

La conciencia de los derechos Humanos se ha hecho universal, es decir, que varios países en todos los continentes han incorporado en sus constituciones declaraciones de derechos humanos, así como la figura del

Ombudsman, esto ha provocado que los gobiernos establezcan instrumentos para su defensa y promoción a pesar que dichos instrumentos pueden ser una limitante a su propio actuar, aunque existen bases primordiales para la protección de los derechos humanos en cada país, cabe destacar que los gobiernos tienen derecho a formular reservas en convenciones internacionales en cuanto a la protección de estos derechos conforme a la cultura de sus pueblos o a su política adoptada, como ejemplo podemos mencionar el caso de México al suscribir las declaraciones de las Naciones Unidas, en cuanto al derecho de sindicalización, para ajustarlo a las modalidades y procedimientos previstos en la Constitución y en sus leyes reglamentarias.

Las declaraciones como la promoción y la defensa de los derechos humanos son perfectibles y progresan, es decir, que los problemas relativos deben abordarse siempre en perspectiva histórica; se pueden intentar siempre acciones eficaces para llevar a la realidad, para mejorar el respeto y para promover los mismos derechos; los derechos humanos invariablemente son los mismos, pero las condiciones en que pueden promoverse no lo son en los diferentes países, de tal manera que la aplicación de estos derechos no debe aplicarse de una sola manera, su aplicación tiene que adaptarse a la situación que predomina y actuar conforme a derecho, apegado a los lineamientos de los derechos humanos.

Los abogados en México para promover la cultura de los derechos humanos se basan en el juicio de amparo como instrumento primordial en la defensa de los derechos humanos ante los tribunales; procuran que en la

formación de los abogados se promueva y se difunda instrumentos para la defensa de los derechos humanos para que sea conocida la figura del Ombudsman y puedan orientar a quien lo pida o necesite para que denuncie, ante la instancia defensora de estos derechos como es la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La cultura de los derechos humanos alude al comportamiento que una sociedad dada tiene frente a los derechos humanos, así como las normas y reglas de conducta, los usos y las costumbres, todo esto tiene que ver con los valores y conductas que los pueblos heredan, es decir, que debe existir mayor grado de desarrollo y maduración de la conciencia moral de los hombres y de los pueblos, para que exista una base ante la defensa de los derechos humanos; de tal manera que los abogados tiene que tener muy firme la ética y la justicia, en referencia a la ética indica lo que al hombre le corresponde y al hablar de la justicia señala lo que en derecho a cada hombre le corresponde.

Es importante hacer énfasis que los abogados tienen una misión en el campo del orden jurídico, tanto en el sentido de cultivar esta rama del derecho, como participar voluntariamente en la lucha social de los derechos humanos; en base a esto comenta José Luis Soberanes " Que la mayoría de los abogados mexicanos no tienen un concepto preciso de lo que son los derechos humanos, ni del alcance y trascendencia de los mismos " <sup>20</sup>,

---

<sup>20</sup>.- Soberanes, José Luis, "Defender la Cultura de los Derechos Humanos", Excelsior, 2 de noviembre de 1990, Sección Ideas.

además dicho autor nos comenta en el mismo artículo que esto se debe a que los pactos y tratados internacionales sobre derechos humanos que México a ratificado son de acuerdo a la realidad de otros países y no son invocados por jueces, ni litigantes nacionales debido al desconocimiento de la materia.

Por lo anteriormente expuesto es necesario que los abogados se preparen, estudien el campo de la protección de los Derechos Humanos, porque cada abogado debe ser un Ombudsman en su esfera de ejercicio profesional ya que la condición genérica del abogado debe orientarse a contribuir con el conocimiento y defensa de los derechos fundamentales del hombre para que realmente se pueda hablar de justicia. Por ello es importante que un abogado tiene que estar bien orientado desde el momento en que selecciona su carrera y sobre todo en su desarrollo escolar que es donde se le dan las bases éticas y jurídicas en que debe conducir su ejercicio de abogacía; consecuentemente los abogados dedican su vida al conocimiento y la implementación de la justicia por medio del derecho asumiendo así un compromiso, ya que como hace referencia Raúl Medina Mora " Que el derecho es como el oxígeno que respiramos, que no se ve, como la salud, que no se siente pero que cuando nos falta el aire o la salud avaluamos su inefable valor. El hombre privado de su libertad nunca apreciara tanto su dignidad humana y por ello su integridad física, como cuando es sometido a la iniquidad de la tortura."<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup>.- Gonzalez, Raúl Simón, "Los abogados Mexicanos y el Ombudsman, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 1992, p. 57

También cabe señalar que la abogacía puede ser la mas noble de todas las profesiones o el mas vil de todos los oficios, como se ha mencionado anteriormente un buen abogado puede hacer que cambie todas aquellas irregularidades defendiendo los derechos porque el derecho es el guardián de la dignidad humana y el garante de que el Estado se hizo para servir a la persona; de tal manera que el abogado tiene que ser el siervo del derecho, no puede ser de quienes obran con iniquidad y utilizan los recursos del poder político o del poder económico para violar la dignidad humana, es decir, que el abogado no tiene que ser el móvil de los poderes del mundo, si no los representantes del orden social y del orden jurídico.

## CONCLUSIONES

De acuerdo al ANALISIS realizado en este trabajo de tesis, podemos llegar a las siguientes conclusiones.

**PRIMERO.-** El Ombudsman nació en Suecia el 6 de junio de 1809 dándole el cargo de defensor del pueblo, el cual tenía como responsabilidad proteger los derechos de los individuos frente a las arbitrariedades cometidas por autoridades y funcionarios estatales, ello nos conlleva, que surge como una figura protectora de los derechos de los ciudadanos.

**SEGUNDO.-** En el mundo existen dos tipos de Ombudsman, el parlamentario y el ejecutivo; El primero es en base al modelo sueco ya que este país fue el precursor en establecer su funcionamiento consistente en que el parlamento elige al Ombudsman y tiene un periodo de cuatro años y el segundo es el titular del poder ejecutivo quien designa al representante a ocupar dicho cargo.

**TERCERO.-** En México en el siglo pasado encontramos un antecedente similar a la Institución del Ombudsman, creada por Ponciano Arriaga la cual se le denominó la Procuraduría de los Pobres esto es en el año de 1846, cuyo objetivo era defender las injusticias, atropellamientos que por

algunas autoridades; también dicha procuraduría tenía la encomienda de mejorar la desgracia y miserable condición de nuestro pueblo; fundamentalmente de los campesinos.

**CUARTO.-** En nuestro país podemos encontrar dos instituciones representativas del Ombudsman con particularidades similares, como son, La Comisión Nacional de Derechos Humanos que actúa como Órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación (publicado el 6 de junio de 1990 ) y la otra se crea gracias a la reforma del artículo 27 Constitucional, como Procuraduría Agraria; Es importante mencionar que estas instituciones son de naturaleza del Ombudsman ya que tienen la tarea de defender los derechos del hombre.

**QUINTO.-** El Ombudsman, se destaca por ser una persona de prestigio, con moral y experto en derecho, por lo que es de mencionar que tiene como característica principal la autonomía, es decir, que no tiene influencia por ningún funcionario o partido político, así que el mismo valora y formula su juicio con firmeza a la Ley.

**SEXTO.-** Es de suma relevancia mencionar que en nuestro país el Ombudsman es un órgano público creado por la Constitución cuya funciones y atribuciones están señaladas por la Ley, de tal forma esta institución no

forma parte de ningún órgano de Gobierno, así que el Ombudsman es parte del estado.

**SEPTIMO.-** En México para que se pudiera ubicar la Institución del Ombudsman, fue indispensable analizar diversos artículos Constitucionales específicamente los que en dicha carta magna establecen la defensa de las garantías individuales, ya que a partir de esta base, se establecería la figura del Ombudsman y los procedimientos por medio de los cuales funcionaría en defensa de dichas garantías por lo cual se estableció en el artículo 102 ya que en este se plasman preceptos sociales encaminados a proteger los derechos de los ciudadanos; por ello se establece el Ombudsman con carácter Constitucional, (publicándose el Decreto en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992) desarrollándose en un esquema federalista para lograr la reiterada protección.

**OCTAVO.-** A través de la relación del ombudsman y el poder judicial se ha logrado en nuestro sistema jurídico, controlar la conducta de los Jueces y tribunales, cabe hacer mención y reiterando que la Institución del Ombudsman no puede interferir en ninguna decisión que emita un Juez, por tal manera se le ha calificado a dicha institución como el Ombudsman Judicial.

**NOVENO.-** Como observación relevante del Ombudsman Judicial no debe entenderse como un organismo tutelar de los Derechos Humanos con una competencia únicamente especializada en la fiscalización de actos administrativos de los tribunales sino que es mas amplia su esfera de intervención ya que así mismo interviene ya sea de oficio o por conducto de las reclamaciones que realicen las personas que consideren violados sus derechos fundamentales también es importante hacer énfasis en que el Ombudsman basa su poder en la opinión pública ya que hace notar lo errores que cometen las autoridades, los jueces y magistrados que en su función administrativa infrinjan los derechos fundamentales de los litigantes y que en ciertos supuestos, también poseen legitimación procesal para promover instancias judiciales en beneficio de los particulares afectados.

**DECIMO.-** La figura del Ombudsman no puede involucrarse en un problema jurídico de fondo que esta conociendo el juez, de la misma manera no podrá revisar una sentencia ya que si lo hiciera podría interpretarse que estuviera tratando de sustituir al juez, es decir que solamente el Ombudsman podrá emitir recomendaciones de carácter administrativo y respecto a la actuación de los jueces; de tal manera cabe destacar que existe una diferencia al Juicio de Amparo ya que este funciona en forma contraria a dicha Institución ya que el amparo se involucra en el problema jurídico y trata de subsanar los errores jurisdiccionales que se pudieran suscitar en la violación de algún derecho.

**DECIMO PRIMERO.-** La Comisión Nacional de Derechos Humanos al estar cumpliendo con sus objetivos y al ver la sociedad mexicana que efectivamente era útil y eficaz, empezó a tener más fuerza por el apoyo de la ciudadanía; de tal forma que se propuso una Ley Orgánica de dicha Comisión, incluyendo la Institución del Ombudsman, es decir que primero se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos y al año y medio la Institución del Ombudsman ya que de lo contrario no hubiera sido entendida dicha Institución por el desconocimiento de sus características, pudiéndose crear controversias y confusiones.

**DECIMO SEGUNDO.-** El Ombudsman y la Comisión Nacional de Derechos Humanos tienen algunas similitudes las cuales se refieren en la presentación de quejas; la facultad de investigación esto es a llegarse de la información necesaria, el acceso directo que existe del quejoso al órgano, no existe influencia de algún partido político, autonomía en el desempeño de sus funciones y la elaboración de informes periódicos y públicos. Así como encontramos similitudes en su organización y funcionamiento existen a su vez diferencias entre ambas como son: El Ombudsman en nuestro país es designado por el Presidente de la República y la Comisión Nacional de Derechos Humanos forma parte del Poder Ejecutivo y tiene la facultad de representar al gobierno ante organismos internacionales gubernamentales como los que no pertenecen al gobierno pero que tienen relación en lo referente a los Derechos Humanos.

**DECIMO TERCERO.-** Analizando la recomendación del capítulo 5 podemos aseverar que efectivamente existió violación en las garantías del quejoso, por lo cual intervino la Comisión Nacional de Derechos Humanos en donde hace énfasis en su recomendación que efectivamente existieron irregularidades en las conductas de los funcionarios responsables de tal manera dicha Institución recomienda que se de inicio la Averiguación Previa correspondiente a efecto de que se sancione a dichos funcionarios; de tal forma como se hizo referencia en la presente, tesis las recomendaciones no tiene carácter obligatorio por lo cual se propone que las recomendaciones emitidas por el Ombudsman o la Comisión Nacional de Derechos Humanos deben tener mayor coacción y de alguna manera se vincule con órganos supervisores y sancionadores como es la Contraloría Interna en algunas dependencias, de este modo, si no acataran las recomendaciones emitidas se les inicie un procedimiento administrativo y de alguna manera lograr que los órganos persecutorios de los delitos y los encargados de aplicar el derecho acaten las recomendaciones, es decir, una vez que se impongan sanciones ejemplares a los juzgadores de actuación incorrecta se vera un cambio radical en nuestro sistema de impartición de justicia y el Ombudsman llegara a su máxima expresión como instrumento de protección de derechos, esto es no dejando en estado de indefensión a aquellas personas que le sean violadas sus garantías.

### RECOMENDACION 15/95.

**Síntesis:** Esta recomendación se le envió al Procurador General de la República, y se refirió al caso del señor Bernardo Benito Barrientos Benítez, quien fue detenido arbitrariamente el 21 de octubre de 1990 por elementos de la Policía Judicial Federal, quienes lo torturaron y mantuvieron a su disposición aproximadamente 23 horas, sin que existiera razón justificada; asimismo, el agente del Ministerio Público Federal Titular de la Mesa II en Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, encargado de la averiguación previa 330/90, no certificó la integridad psicofísica del agraviado al iniciar ni al finalizar su declaración ministerial, se recomendó iniciar la averiguación previa correspondiente para investigar las irregularidades cometidas por los agentes de la Policía Judicial Federal que intervinieron en la detención del agraviado; ejercitar la acción penal y, en su caso, dar cumplimiento a las órdenes de aprehensión que se llegaren a dictar. Asimismo, se recomendó iniciar la averiguación previa correspondiente para investigar las irregularidades cometidas por el agente del Ministerio Público Federal Titular de la Mesa II en Ciudad Nezahualcóyotl, consistentes en la omisión en que incurrió al no dar fe de la integridad física y, consecuentemente, de las lesiones sufridas por el agraviado en el transcurso de la detención, y no haber iniciado la investigación procedente al tener conocimiento de las posibles y diversas irregularidades cometidas por los agentes aprehensores, de reunirse los elementos necesarios, ejercitar la acción penal correspondiente y ejecutar las órdenes de aprehensión que se llagaran a dictar.

México, D.F., a 19 de enero de 1995

Caso del señor Bernardo Benito Barrientos Benítez

**HECHOS:**

1. El 18 de marzo de 1993, la Comisión Nacional de Derechos Humanos recibió escrito de queja presentada por el señor Bernardo Benito Barrientos Benítez, por medio del cual manifestó presuntas violaciones a Derechos Humanos cometidas en su agravio, las cuales hizo consistir en lo siguiente:

Que el 20 de octubre de 1990, sin identificarse, varios sujetos entraron con violencia a su domicilio, presionándolo física y moralmente para que accionara un arma de fuego; además de haber sido detenido sin orden de aprehensión y remitido a la Delegación "de la Policía Judicial Federal en Ciudad Nezahualcóyotl", Estado de México, donde, sin nombrarle un abogado defensor, lo interrogaron por medio de presión física y moral, provocándole lesiones en el oído izquierdo y en el testículo derecho; finalmente, se le acuso de posesión de marihuana.

Por otra parte, aclaró el quejoso que cuando fue detenido se encontraba enfermo y, como consecuencia de los golpes que recibió, lo internaron por quince días en el servicio médico del Centro Preventivo y de Readaptación Social de Nezahualcóyotl.

Expresó que después de un año, el Juzgado Séptimo de Distrito en el Estado de México se declaró incompetente, por lo que fue trasladado al Reclusorio de Barrientos siendo puesto a disposición del Juzgado Cuarto de Distrito en Naucalpan, Estado de México.

El 26 de octubre del mismo año, el Juez Séptimo de Distrito le dictó auto de formal prisión, declarándose incompetente para seguir conociendo del asunto, por lo cual declinó su competencia al Juez Cuarto de Distrito, con residencia en Naucalpan, Estado de México.

El 9 de octubre de 1991, en cumplimiento de las instrucciones giradas por el Juez Cuarto de Distrito, se presentaron agentes de la Policía Judicial Federal para trasladar al interno al Centro Preventivo y de Readaptación Social "Lic. Juan Fernández Albarrán".

Asimismo, la licenciada Margarita Silva Escobar anexo al informe copia del certificado médico del estudio realizado al quejoso el 23 de octubre de 1990, por la doctora Vázquez, en ese entonces adscrita al Servicio Médico del Centro de Readaptación Social de Nezahualcóyotl.

Del estudio de los documentos que integran el expediente se desprende lo siguiente:

- a) Mediante el parte informativo 774 del 22 de octubre de 1990, dirigido al licenciado Pablo Jesús González Real, agente del Ministerio Público

Federal, firmado por los agentes implicados, se hizo de su conocimiento que:

El 21 de octubre de 1990, los referidos agentes de la Policía Judicial Federal recibieron una llamada anónima informando que en la colonia Ampliación San Agustín Ecatepec, Estado de México, en la calle Sur 50, se reunían cuatro sujetos para fumar marihuana, y bajo los efectos de dicha droga "escandalizaban en las inmediaciones de esa colonia. En atención a esa llamada se trasladaron al lugar, encontrando al señor Arturo Hernández Gutiérrez, quien tenía en su poder "un tubo o carrujo de hierba que al parecer era marihuana", por tal motivo, fue detenido y trasladado a las oficinas de la citada corporación policiaca, donde al ser interrogado manifestó ser adicto al consumo de cigarrillos de marihuana y que esta la adquiría con el señor Bernardo Benito Barrientos Benitez, a quien se le localizaba habitualmente en la calle Sur 16, manzana 21, lote 4 de la primera sección de San Agustín.

Los elementos de la Policía Judicial Federal, continuando con la investigación se trasladaron al domicilio del señor Barrientos, donde fue localizado y detenido. En ese momento, se hizo de su conocimiento que el señor Arturo Hernández Gutiérrez lo señalaba como uno de los principales vendedores; asimismo, se le requirió para que entregara la droga y, según dicho de los agentes de la Policía Judicial Federal, les entregó una bolsa de plástico transparente que contenía una hierba verde y seca "al parecer marihuana".

Posteriormente, el señor Bernardo Benito Barrientos Benítez fue trasladado a las oficinas de la Policía Judicial Federal y, al día siguiente, 22 de octubre de 1990, al ser interrogado por Alejandro Arizmendi Enciso, elemento de esa corporación, manifestó haber sido detenido a las 19:15 horas del 21 de ese mes y año; tener tres meses de dedicarse a la compraventa de marihuana, y que el señor Oscar "N" es quien le proporcionaba la droga. Momentos después, nuevamente los elementos de la Policía Judicial federal se trasladaron a los domicilios de los señores José Jiménez Carrillo, Rogelio Jiménez Carrillo y Pablo Ricardo Cedillo Martínez, a quienes también detuvieron y pusieron a disposición del Agente del Ministerio Público Federal, quien inicio la averiguación previa.

En la misma fecha a las 18:00 horas, el señor Bernardo Benito Barrientos Benítez rindió su declaración ministerial ante el licenciado Pablo Jesús González Real, agente del Ministerio Público Federal Titular de la Mesa II en Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, donde le hizo saber el derecho que tenía de nombrar a una persona que lo defendiera, manifestando que se reservaba ese derecho ratificando la declaración rendida ante el agente de la Policía Judicial Federal.

El 23 de octubre de 1990 el agente del Ministerio Público Federal solicitó que se examinara al señor Bernardo Benito Barrientos Benítez para determinar si era adicto al consumo de marihuana.

En atención a lo anterior, a las 10:00 horas, se elaboró el certificado del estudio de toxicomanía practicado al señor Bernardo Benito Barrientos Benítez, por el Doctor Ismael García Garduza, perito médico adscrito a la Dirección General de Servicios Periciales de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, en el que informó que el quejoso se encontraba consciente, aliento sin olor característico, negaba ser adicto a la marihuana, lo que no se corroboró, ya que presentó "mancha color sepia en los pulpejos". Para esta Comisión Nacional es conveniente resaltar que dicho profesional no señaló si en indicado presentaba o no huellas de lesiones.

El mismo día, el agente del Ministerio Público Federal Titular de la Mesa II en Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, determinó ejercitar acción penal en contra del señor Bernardo Benito Barrientos Benítez por la probable comisión del delito contra la salud, en sus modalidades de posesión, venta y tráfico del estupefaciente denominado marihuana, consignando la indagatoria al Juez Séptimo de Distrito en el Estado de México.

El 23 de octubre de 1990, el quejoso ingresó al Centro Preventivo de Readaptación Social de Nezahualcóyotl Norte, a disposición del Juez Séptimo de Distrito en el Estado de México, como presunto responsable del delito contra la salud.

Asimismo, se realizó el estudio médico por la doctora Vázquez, entonces adscrita al Servicio Médico del Centro de Readaptación Social de Nezahualcóyotl, en el que se concluyó:

Ingresó contundido, con huellas de hematomas y equimosis en resolución en brazo derecho a nivel codo, en pierna izquierda y pabellón auricular izquierdo, aportando datos al parecer de várices, hemorroides crónicas a descartar, fistula perianal y conjuntivitis.

Horas después el Sr. Bernardo Benito Barrientos Benítez , ahora quejoso, rindió su declaración preparatoria ante el Juez Séptimo de Distrito en Material Penal en el Estado de México, licenciado Francisco Javier Villegas Hernández, en la que manifestó:

"Que no ratifica la declaración rendida ante la Policía Judicial Federal ni del Ministerio Público Federal; que si firmó las declaraciones en ese sentido fue porque los agentes lo obligaron, ya que lo amenazaron con una pistola y le declan que matarían a su familia, que le pegaron en los testículos y en la fisura que tiene; que no es cierto que se dedique a la compraventa de marihuana; que incluso uno de los agentes casi lo ahorca para que dijera quién le vendía marihuana".

El 26 de octubre de 1990 el Juez Séptimo de Distrito en Materia Penal en el Estado de México, dictó auto de formal prisión en contra del quejoso, como presunto responsable por el delito contra la salud en sus modalidades de posesión, venta y tráfico de marihuana. Asimismo, en

virtud de que los hechos no ocurrieron dentro de su jurisdicción territorial, el juzgador declinó su competencia en favor del Juez de Distrito en Turno en el Estado de México; turnándosele al Juez Cuarto de Distrito en Materia Penal en Naucalpan, Estado de México, en donde realizó la ampliación de su declaración manifestando que lo obligaron física y moralmente, a firmar declaraciones que lo autoincriminaban, como ya lo había mencionado anteriormente, que no le presentaron orden de aprehensión al momento de su detención y que le pusieron una ametralladora en la cabeza cuando se encontraba tirado en el piso y que lo golpearon en el oído; que en la Delegación le pegaron en los testículos y por tal motivo tiene un tumor.

Por tal motivo su defensor de oficio solicitó que se le practicara un examen médico al quejoso para certificar las lesiones que presentó, en tal forma que el Dr. Pedro V. Cantoya Ordaz, Coordinador del Área Médica del Centro de Readaptación Social en Tlanepantla, Estado de México elaboró el dictamen médico del estudio practicado del quejoso, en el que se determinó que presentaba lesiones:

"Muestra engrosamiento cicatrizal antiguo localizado en la membrana timpánica del oído izquierdo, lo que condiciona, como secuela, disminución importante de la agudeza auditiva; asimismo, se detecta a la palpación, tumoración pequeña de consistencia dura fija, no dolorosa localizada por arriba del polo superior del testículo izquierdo sin que aparentemente cause problemas dolorosos o a la micción. Se aclara que

ambos hallazgos clínicos son antiguos y fueron producidas por un mecanismo traumático externo".

Posteriormente, esta Comisión Nacional de Derechos Humanos solicitó una opinión a sus peritos médicos, tomando en cuenta todas las evidencias que integran el expediente, principalmente los certificados médicos elaborados por las diferentes instancias que intervinieron

Se establece que las lesiones descritas como hematomas y equimosis son el resultado de la ruptura de los vasos sanguíneos al producirse un golpe con un objeto romo sobre el cuerpo o viceversa (puño, bat, piedra u otros).

La lesión descrita en pabellón auricular es de las que se producen intencionalmente, sin embargo, las descritas en codo derecho y pierna izquierda al carecer de localización, intensidad y dimensiones no me permiten establecer su mecanismo de producción.

Analizando el certificado emitido por el médico de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, se infiere que dicho documento únicamente estaba encaminado a determinar la toxicomanía del individuo asegurado, y dado que para dicho estudio, la exploración no requiere de la revisión corporal total, basándose solamente en signos clínicos como los manifestados en el certificado de toxicomanías; esto justifica que las lesiones descritas posteriormente no hayan estado a la vista del médico.

La clasificación médico legal que le corresponden a las lesiones en estudio es de las que por su naturaleza no ponen en peligro la vida, tardan en sanar menos de quince días. No hospital. Dicho dictamen se emitió el 23 de octubre de 1990.

En relación con los diagnósticos anotados por el doctor Alejandro López Solórzano el 28 de septiembre de 1993, estableciendo las lesiones que presenta el quejoso, como son: Traumatismo de los testículos causando dolor intenso de la región y a menudo náuseas y vómito, con hipersensibilidad en la porción inferior del abdomen y a veces rodeados por un hematoma. Situaciones que en ningún momento se hicieron manifiestas por el quejoso hacia el personal médico de la institución en la que fue internado.

## **SITUACION JURIDICA**

El 23 de octubre de 1990, el agente del Ministerio Público Federal, licenciado Pablo Jesús González Real, dentro de la averiguación previa 330/90, ejerció acción penal en contra del señor Bernardo Benito Barrientos Benítez por la probable comisión del delito contra la salud en sus modalidades de posesión, venta y tráfico del estupefaciente denominado marihuana. La consignación correspondió conocerla al licenciado Francisco Javier Villegas Hernández, Juez Séptimo de Distrito en Materia Penal en ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México.

El 26 de octubre de 1990, el Juez Séptimo de Distrito en el Estado de México resolvió la situación jurídica de Bernardo Benito Barrientos Benítez, decretando en su contra auto de formal prisión como presunto responsable del delito contra la salud en sus modalidades de posesión, venta y tráfico de marihuana, y declinó su competencia al Juez Cuarto de Distrito en Materia Penal en Naucalpan, Estado de México.

El 4 de septiembre de 1992, el Juez Cuarto de Distrito que conoció de la causa, dictó sentencia condenando al procesado a ocho años de prisión por el delito contra la salud en las modalidades de posesión y tráfico de marihuana, misma que ha causado ejecutoria.

El 26 de octubre de 1990, el Juez Séptimo de Distrito en el Estado de México resolvió la situación jurídica de Bernardo Benito Barrientos Benítez, decretando en su contra auto de formal prisión como presunto responsable del delito contra la salud en sus modalidades de posesión, venta y tráfico de marihuana, y declinó su competencia al Juez Cuarto de Distrito en Materia Penal en Naucalpan, Estado de México.

El 4 de septiembre de 1992, el Juez Cuarto de Distrito que conoció de la causa, dictó sentencia condenando al procesado a ocho años de prisión por el delito contra la salud en las modalidades de posesión y tráfico de marihuana, misma que ha causado ejecutoria.

## RECOMENDACIONES

**PRIMERA.** Que gire sus instrucciones para que, conforme a las disposiciones de Ley, se inicie la averiguación previa correspondiente para investigar las irregularidades cometidas por los agentes de la Policía Judicial Federal, y del encargado de la plaza, quien avaló el parte informativo.

**SEGUNDA.** Que gire sus instrucciones a quien corresponda a fin de que se inicie averiguación previa correspondiente para investigar las irregularidades cometidas por el licenciado Pablo Jesús González Real, agente del Ministerio Público Federal Titular de la Mesa II en Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, consistentes en la omisión en que incurrió al no dar fe de la integridad física y, consecuentemente de las lesiones sufridas por el señor Bernardo Benito Barrientos Benitez en el transcurso de su detención, y al no haber iniciado la investigación procedente al tener conocimiento de las posibles y diversas irregularidades cometidas por los agentes aprehensores.

De reunirse los elementos necesarios, ejercite la acción penal que corresponda y, en su caso, provea a la ejecución de la orden de aprehensión que llegase a dictarse.

**TERCERA.** La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución General de la República, tiene el carácter de pública.

De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, solicito a usted que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, nos sea informada dentro del término de quince días hábiles siguientes a esta notificación.

Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, solicito a usted, que en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la recomendación.

## BIBLIOGRAFIA

1. -Armenta, Calderón Gonzalo M. "El Ombudsman y la Protección de los Derechos Humanos", Edit. Porrúa, México 1992. 166p.p.
2. Carpizo, Jorge. "Derechos Humanos y Ombudsman" Edit. Universidad Nacional Autónoma de México y Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 1993. 259p.p.
3. Madrazo, Jorge. "Derechos Humanos: El Nuevo Enfoque Mexicano", Edit. Fondo de Cultura Económico, México 1993. 269p.p.
4. Aguilar, Cuevas Magdalena. "El Defensor del Ciudadano", Edit. Universidad Nacional Autónoma de México y Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 1991. 444p.p.
5. Biddrt, Campos German. "Teoría General de los Derechos Humanos", Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1989. 435p.p.
6. Tarciso, Navarrete M. "Los Derechos Humanos al Alcance de Todos", Edit. Diana, México 1991. 182p.p.
7. Aguilar, Cuevas Magdalena. "Manual de Capacitación de Derechos Humanos", Edit. Comisión Nacional de Derechos Humanos, Colección Manuales, México 1991/6. 206p.p.
8. Fix, Zamudio Hector. "Protección Jurídica de los Derechos Humanos", Edit. Porrúa y la Universidad Nacional Autónoma de México, México 1992. 245p.p.
9. Valdez, Ríos Antonio. "Los Derechos Humanos en México", Edit. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 1992.
10. Brewer, Carías Alan R. "Garantías Constitucionales del Hombre en México" Edit. H. Congreso de la Unión, México 1993.
11. Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. 1993

12. Simposio. "Los Abogados Mexicanos y el Ombudsman", Edit. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 1992. 120p.p.
13. Comisión Nacional de Derechos Humanos. "El Ombudsman Judicial, Perspectivas Internacionales" Edit. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México 1993. 252p.p.
14. Boletín, "Comisión Nacional de Derechos Humanos", Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, Número 80, México 1995.
15. Diario Oficial. "Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos". Mexico 12 de Noviembre de 1992.
16. Gil-Robles, Gil Delgado, Alvaro. "El Defensor del Pueblo"(comentarios a una propocisión de la ley orgánica). Edit. Civitas, España 1979. 165p.p.
17. Rowat C., Donald, "El Ombudsman en el Mundo", Ciencias Sociales Número 10, Edit. Teide, Barcelona 1990. 182p.p.
18. Sánchez Mendal, Ramón, "Temas Jurídicos de Actualidad", Edit. Edicupes, México 1990. 77p.p.
19. Secretaría de Gobernación, 1789-1989 "Bicentenario de la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano", Talleres de la Nación , S.C de P.E y R.S., México 1989. 189p.p.
20. Venegas Alvarez, Sonia. "Orígenes y Devenir del Ombudsman", ¿una institución encomiable?, Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, Mexico 1988. 150p.p.
21. Burgoa, Ignacio. "Las Garantías Individuales", Edit. Porrúa 21a edición, México 1988.
22. "La Introducción del Ombudsman en México": Sus antecedentes en el Derecho Escandinavo y la Procuraduría de Pobres de Ponciano Arriaga" Ponencia.

## HEMEROTECA

- 1.- Aguayo Quesada, Sergio. "El Primer Ombudsman ", La Jornada, México 10 de Abril de 1991, año 7 número 2362. p. 7.
- 2.- "Fines y Atribuciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos", Excelsior, México 22 de agosto de 1990. p. 1 y 10.
- 3.- Fix Zamudio, Héctor. " El Ombudsman y la Responsabilidad de los Servidores Públicos en México", Excelsior, México 29 de diciembre de 1989. sección A ideas.
- 4.- Oñate Laborde, Santiago. "Se le LLama Ombudsman, porque otra Autoridad esta demeritada", Excelsior, México 30 de octubre de 1991, 3a. parte de la sección A, ideas, p.45 y 46.
5. Pérez Canchola, José Luis. "Primer Ombudman de Baja California", La Jornada, México 5 de abril de 1991. número 2356.
6. "Bienvenido el Ombudsman y sus Propuestas" La Jornada, México 25 de octubre de 1991. p. 7.
7. Soberanes, José Luis, "Defender la Cultura de los Derechos Humanos", Excelsior, 2 de noviembre de 1990, Sección Ideas.